

Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice

Cornea, Sergiu; Cornea, Valentina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S., & Cornea, V. (2010). *Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice*. Cahul: Cahul State University "B. P. Hasdeu". <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65333-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Sergiu Cornea Valentina Cornea

AUTOADMINISTRAREA COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

Cahul 2010

UNIVERSITATEA DE STAT „B.P.HASDEU”
DIN CAHUL

Cornea S., Cornea V.

Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice

Cahul: USC "B. P. Hasdeu", 2010

352.07:353(478)

C 71

Redactor științific:

Șișcanu Ion – profesor universitar, doctor habilitat în istorie

Recenzenți:

Sîmboteanu Aurel – conferențiar universitar, doctor, Șeful Catedrei „Științe Administrative” a Universității de Stat din Moldova

Șaptefrați Tatiana – conferențiar universitar, doctor, Catedra Științe Administrative a Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele R.Moldova

Lucrarea a fost recomandată pentru editare de Senatul Universității de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul (Proces verbal nr. 08 din 18.03.2010)

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Cornea, Sergiu

Autoadministrarea colectivităților locale : aspecte teoretico-practice / Sergiu Cornea, Cornea Valentina. – Cahul : US "B. P. Hasdeu", 2010 (Tipogr. "CentroGrafic" SRL). – 348 p.

Bibliogr.: p. 343-348. – 200 ex.

ISBN 978-9975-914-34-5.

© Cornea Valentina, 2010

© Cornea Sergiu, 2010

Cuprins:

Introducere

Elementele definitorii ale colectivităților locale

1. Numele colectivităților locale	9
2. Teritoriul colectivităților locale	12
3. Populația	13
4. Autoritatea publică a autorităților eligibile	16
5. Statutul colectivităților locale	17
6. Însemnele distinctive ale colectivităților locale	19
7. Abordări naționale privind noțiunea de colectivitate locală	22

Fundamentele teoretico-juridice ale autonomiei locale

1. Viziuni teoretice privind autoadministrarea locală	24
2. Modele de organizare a autonomiei locale	27
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale	31

Repere istorice privind autoadministrarea colectivităților locale în R.Moldova

1. Administrația locală în Moldova medievală	34
2. Structurile administrative locale ale Basarabiei în perioada stăpânirii țariste (1812-1917)	41
3. Administrația publică locală din Basarabia în anii 1918-1944	52

Dimensiunea politică a colectivităților locale

1. Relațiile administrației publice cu mediul politic	69
2. Procesul electoral local	83

Dimensiunea teritorială a colectivităților locale

1. Considerații generale privind organizarea administrativă a teritoriului	96
2. Starea actuală a decupajului teritorial local	107
3. Competența în materie de delimitare a teritoriului	113

- | | |
|--|-----|
| 4. Modificarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale | 117 |
|--|-----|

Dimensiunea patrimonială a colectivităților locale

- | | |
|---|-----|
| 1. Patrimoniul colectivităților locale | 119 |
| 2. Bunurile domeniului public și privat | 123 |
| 3. Administrarea bunurilor | 128 |

Autonomia locală – principiu fundamental al administrației publice locale din R.Moldova

- | | |
|---|-----|
| 1. Definirea legală a autonomiei locale în Republica Moldova | 134 |
| 2. Autonomia locală - element definitoriu al democrației | 144 |
| 3. Autonomia locală - instrument de garantare și realizare a drepturilor omului | 148 |

Descentralizarea administrativă în R.Moldova

- | | |
|--|-----|
| 1. Noțiunea și semnificația descentralizării | 155 |
| 2. Cadrul legal al descentralizării administrative | 158 |
| 3. Evaluarea impactului social al descentralizării. Modele explicative | 162 |
| 4. Condiții pentru eficiența descentralizării | 164 |

Autoritățile administrației publice locale

- | | |
|---|-----|
| 1. Noțiunea de autorități publice locale | 166 |
| 2. Competențele autorităților publice locale | 170 |
| 3. Relațiile autorităților administrației publice locale cu elementele extra – sistem | 186 |

Reprezentantul Guvernului în teritoriu

- | | |
|--|-----|
| 1. Instituția reprezentantului Guvernului în teritoriu | 194 |
| 2. Atribuțiile Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat | 202 |
| 3. Atribuțiile șefului Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat | 207 |

Cultura organizațională în instituțiile administrației publice locale

1. Esența și funcțiile culturii organizaționale	210
2. Determinanții culturii organizaționale	214
3. Auditul culturii organizaționale	219
4. Metodologia de operaționalizare a auditului culturii organizaționale	222
Anexă: Chestionar pentru auditarea culturii instituționale	229

Analiza și descrierea posturilor în instituțiile administrației publice locale

1. Analiza postului	232
2. Descrierea postului	233
3. Noțiuni de fișa postului	234
4. Redactarea fișei postului	238
Anexă: Structura Fișei postului	240

Auditul intern în administrația publică locală

1. Istoricul apariției instituției de audit intern	245
2. Cadrul legal privind instituția auditului intern în R.Moldova	250
3. Metodologia și procedura de derulare a misiunii de audit	255

Accesul la informații în autoritățile administrației publice locale

1. Cadrul normativ privind accesul la informație în autoritățile administrației publice locale	260
2. Explicații și recomandări practice privind accesul la informație	264
3. Apărarea drepturilor legitime privind accesul la informație	271

Transparența procesului decizional la nivel local

1. Cadrul normativ privind transparența decizională	274
---	-----

2.	Asigurarea transparenței procesului de elaborare a deciziilor	278
3.	Asigurarea transparenței procesului de adoptare a deciziilor	281
4.	Asigurarea accesului la deciziile adoptate	282
Implicarea cetățenilor în procesul decizional		
1.	Cadrul normativ privind consultarea cetățenilor	291
2.	Forme și metode de consultare a cetățenilor în probleme de interes local	292
Audiența cetățenilor: principii, obiective obligații		
1.	Principiile fundamentale ale activității de audiență	310
2.	Obiectivele activității de audiență	311
3.	Obligațiile funcționarilor publici în domeniul activității de audiență	313
Cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale		
1.	Cadrul normativ privind activitatea externă a autorităților publice locale	317
2.	Cooperarea transfrontalieră euroregională	322
3.	Participarea colectivităților locale din R.Moldova la cooperarea în cadrul euroregiunilor	329
Direcții prioritare ale reformei administrației publice locale în perspectiva integrării europene		
1.	Politica administrativă a statului	336
2.	Reforma administrației publice locale	337
	Bibliografie selectivă	343

PREFAȚĂ

Dezbaterile publice privind administrația publică sunt de neconceput fără analiza problemelor ce vizează autoadministrarea colectivităților locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale tratează colectivitățile locale ca fundamente ale democrațiilor contemporane, recunoscându-le dreptul și capacitatea de a rezolva o parte considerabilă din problemele cu caracter local sub propria responsabilitate și în interesul populației locale.

Pentru exercitarea acestui drept, fiecare stat elaborează cadrul normativ, care, sub influența mediului politic, social și economic, este supus unor permanente modificări, operate pentru a da mai multă forță sistemului de autoadministrare.

Prezenta lucrare își propune să faciliteze cunoașterea, înțelegerea și însușirea problematicii autoadministrării colectivităților locale. Pe planul informației sunt prezentate rezultatele cercetărilor analitice, obținute fie în cadrul unor eforturi de cercetare, fie în programe de consultanță. Rolul acestora este de a sugera pe de o parte importanța cunoașterii potențialului colectivităților locale, constrângerilor și resurselor în planificarea unor măsuri asumate formal și de o manieră sistematică. Pe de altă parte oferă soluții practice și sugestii privind aplicarea unor acte normative și soluționarea diverselor probleme generate de practicile cotidiene.

Înserarea în conținutul lucrării a problemelor de natură juridică și teoretică urmărește nu doar înzestrarea cititorului cu informații relevante și actuale. Acestea apar mai degrabă ca un reper pentru contemplare, pentru clarificare și sistematizare și mai ales pentru a le situa corect în raport cu misiunea activităților circumscrise administrării.

Lucrarea va fi utilă celor implicați în procesul decizional local, funcționarilor publici din instituțiile administrației publice locale, angajaților întreprinderilor municipale, studenților și masteranzilor, tuturor celor interesați de problemele autoadministrării locale.

Autorii

ELEMENTELE DEFINITORII ALE IDENTITĂȚII COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

Diversitatea sistemelor administrației publice locale în lumea contemporană este determinată de particularitățile politice, economice și sociale, tradițiile democratice și structura statală a fiecărei țări. Dar sistemele respective sunt constituite în baza unor principii democratice care le definește. La nivel european, principiile respective sunt reflectate în *Carta europeană a autonomiei locale*.

Colectivitățile locale, în accepțiunea *Cartei europene a autonomiei locale* reprezintă unul din principalele fundamente ale oricărui regim democratic. Înțelegând astfel, democrația presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor. Anume colectivităților locale le este consacrat dreptul și capacitatea efectivă de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației lor, o parte importantă din treburile publice.¹

Pentru a explica una și aceeași noțiune, în afară de sintagma „colectivitate locală” se mai folosesc și cele de „colectivitate teritorială”, sau „colectivitate teritorială locală”.

Popescu C.L. preferă termenul de „colectivitate teritorială locală”, iar nu pe cele – utilizate și ele - de colectivitate teritorială sau de colectivitate locală. Ultimile două sintagme, în accepțiunea sa, sunt incomplete, prima referindu-se și la stat (colectivitatea teritorială națională), iar a doua omițând să evidențieze criteriul teritorial, esențial pentru definirea acestora.²

Considerăm că noțiunea de colectivitate locală este mai acceptabilă, deoarece se referă la un anumit gen de colectivitate, caracterizată de faptul că are anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. Iar termenul de teritorialitate, chiar dacă nu se conține în titulatura noțiunii nu înseamnă că populația colectivității locale nu este

¹ Carta Europeană a Autonomiei Locale. În: Tratatate internaționale, vol.14, 1999, p.14.

² Popescu, C.L. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999, p.33-35.

stabilită pe un teritoriu determinat al statului, teritoriul fiind unul din elementele definitorii ale colectivităților locale.

Credem că nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, mai important este pentru definirea noțiunii accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cea locală, care poate avea, în afară de interesul general și anumite interese particulare, adică locale). Generalizând cele expuse, consider că sintagma „colectivitate locală” este mai adecvată.

Dacă ar fi să stabilim elementele definitorii ale identității unei colectivități locale acestea ar fi: numele, teritoriul administrativ, populația, autoritatea publică a autorităților eligibile, Statutul și însemnele distinctive ale colectivităților locale. Aceste elemente fac să se deosebească o colectivitate locală de alte colectivități similare.

1. Numele colectivității locale

Numele colectivității locale reprezintă titulatura unității administrativ-teritoriale stabilită prin *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr.764-XV din 27.12.2001. Prin numele său colectivitatea locală se autoidentifică și se individualizează în raport cu alte colectivități de același gen.

Numele colectivităților locale au funcționat și s-au dezvoltat timp de veacuri. Sensul, conținutul și evoluția lor ne pot oferi informații prețioase referitor la evoluția colectivităților locale de-a lungul timpului. Constatăm că numele localităților moldovenești își au originea în surse foarte variate:

Relief, condiții naturale: Bălți, Bulhac, Văleni, Vîlcele, Poiana, Cîmpul Drept, Izvoare, Valea, Valea Verde, Codru, Codreni, Chetriș, Pietrosu, Piatra.

Fortificații militare și locuri întărite: Palanca (întăritură rudimentară), Parcani (întăritură, redută), Tabăra (loc întărit, unde staționează o oaste, lagăr militar).

Locul unor așezări izolate, construcții, locuințe, adăposturi în câmp: Bordee, Varnița, Velnița, Vărăria, Chilioara, Chiua, Coșara, Crama, Câșla, Odaia, Prisaca, Ratuș, Moara Domnească, Sătuc.

Antroponime: Cele mai vechi provin de la numele conducătorilor de obști, iar ulterior, de la numele primilor locuitori sau proprietari: Ostăpceni, Procopinți, Bubueci, Bălăsinești, Vărzărești, Vulcănești, Gangura, Goian, Grătiești, Chiperceni,

Coropcenii, Miculeșeni, Milești, Mihuleni, Pistruieni, Pocșești, Pănășești, Rezeni, Râșpopeni, Unchitești, Vărzărești, Grozești, Costești, Mănești, Onești, Avrămeni, Drăgușeni, Nicoreni, Caplani, Râșcani, Răducani, Șîșcani.

Personalități istorice: Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza.

Starea socială, fiscală administrativă sau juridică a membrilor societății: Ocnița-Răzăși, Ocnița-Țărani, Mazăleasca, Răzeșea, Țărăncuța.

Funcții din ierarhia administrativă a statului medieval: Visterniceni, Vorniceni, Păhărnicieni, Stolniceni.

Servicii și obligațiuni militare ale locuitorilor: Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semeni.

Meserii sau meșteșuguri ale locuitorilor: Dubăsari, Cărbunari, Obădari, Rotari, Stanțieri, Sobari, Vînători.

Faună: Albina, Bobocica, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Ciorești, Iepureni, Prepelița, Vulpești.

Floră: Salcia, Frasin, Floriceni, Florica, Florica, Florești, Floreni, Mereni, Trestieni, Plop, Plopi, Secăreni, Ulmu, Nucăreni.

Nume topice de proveniență sovietică: Bucuria, Victoria, Glavan, Zorile, Cotovskoe, Lazo, Luminița, Pervomaisc, Vinogradovca, Malinovskoe, Lebedenco, Miciurin, Ceapaevca, Ilciiovca, Drujba, Mirnoe, Maiscoe, Octeabriscoe, Crasnoarmeiscoe, Rassvet.

Multe localități din Republica Moldova au nume provenite din alte limbi:

Toponime de origine slavă: Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște, Belaviniți, Visoca, Voroncăuți, Zahorna, Climăuți, Copanca, Corjeuți, Criva, Molovata, Ustia, Hrușova, Lugovoe.

Toponime de origine turcă: Bender, Căinari, Tașlic, Ciobalaccia.

Toponime de origine tătară: Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus, Caragaci, Cazaclia, Comrat, Sucleia, Taraclia, Tomai, Șamalia ș.a.

Toponime de origine găgăuză: Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz.¹

¹ A se vedea: Eremia A. Tainele numelor geografice. Chișinău, Știința, 1986; Eremia A. Nomenclatorul localităților din Republica Moldova. Chișinău, CIVITAS, 2001; Cibotaru V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din

În perioada sovietică denumirile multor localități din Republica Moldova au fost schimbate sau denaturate prin rusificarea transcrierii. După prăbușirea sistemului sovietic a devenit inevitabilă revenirea la denumirile tradiționale ale localităților. La 28 septembrie 1990, Prezidiul Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești „cu scopul de a reglementa scrierea denumirilor oficiale de localități și de alte unități teritorial-administrative ale R.S.S. Moldovenești, de a înlătura inexactitățile și greșelile în scrierea lor în limba moldovenească, de a transcrie corect în limba rusă toponimele moldovenești, redând exact pronunțarea lor națională”, a adoptat Hotărârea nr.3757-XI prin care a stabilit denumirile oficiale ale localităților și a unităților teritorial-administrative.¹

Problemele referitoare la denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale unităților administrativ-teritoriale și localităților sunt reglementate de *Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova* aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96.²

În Regulament se stipulează că denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale raioanelor, municipiilor și sectoarelor lor, orașelor, comunelor și satelor se hotărăsc de către Parlament, luându-se în considerare deciziile consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor, pornindu-se de la interesele naționale, condițiile economice și geografice, tradițiile istorice, culturale, naționale, modul de trai, precum și a altor particularități locale.

Consiliul raional sau local fac nemijlocit Parlamentului propuneri privind denumirea, schimbarea denumirii sau revenirea la denumirile istorice a unităților administrativ-teritoriale și localităților. La denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale unităților administrativ-teritoriale și localităților Consiliile raionale sau locale trebuie să prezinte Parlamentului următoarele documente și materiale:

➤ demersul și decizia consiliului local respectiv cu

Basarabia (sec.XIX-XX). În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. Volumul III. Chișinău, 2003, p.181-183.

¹ Veștile, nr.3/57 din 30.03.1990.

² Monitorul Oficial al R.Moldova, nr.20-21/216 din 04.04.1996.

argumentarea caracterului rațional al propunerilor făcute;

- decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor.

La denumirea, schimbarea denumirii și revenirea la denumirile istorice ale raioanelor, municipiilor, orașelor, comunelor și satelor nu se admite conferirea acelor denumiri pe care deja le poartă alte unități administrativ-teritoriale și localități din republică, cu excepția revenirii la denumirea istorică a comunelor și satelor, când se admite repetarea unei denumiri, cu condiția că în cadrul raioanelor respective nu sunt localități cu aceeași denumire. Se interzice a schimba denumirile tradiționale ale localităților ce țin de moștenirea istorică, națională și culturală a țării.

În cazul comasării a două sau mai multor localități într-o singură localitate, Parlamentul, în baza deciziilor consiliilor respective și ale adunărilor generale ale locuitorilor din localitățile unde nu este consiliu local, păstrează pentru ea denumirea localității care are un număr mai mare de locuitori. O altă denumire localității comasate se poate conferi în cazuri excepționale.¹

2. Teritoriul colectivităților locale

Teritoriul constituie unul din elementele definitorii ale colectivităților locale și reprezintă cadrul natural și geografic în perimetrul căruia este stabilită populația sa. Teritoriului are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale deoarece dimensiunea teritorială a colectivității determină în mod direct:

- a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării;
- b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale;
- c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui;
- d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală;
- e) modalitățile de realizare și calitatea serviciilor publice;
- f) ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local.

Studierea diverselor modele ale organizării teritoriale a colectivităților locale și a practicii internaționale în materie de delimitare teritorială, a consecințelor aplicării diverselor variante

¹ Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.20-21/216 din 04.04.1996.

ale structurilor locale, precum și a studierii argumentelor *pro* sau *contra* acestor structuri în diferite state ne permit să constatăm că procesul delimitării teritoriale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și de cei subiectivi.

Stabilirea judicioasă a dimensiunilor teritoriale locale în baza principiilor autonomiei locale are o mare importanță pentru dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale.

3. Populația

Populația este unul din elementele definitorii ale colectivității locale și reprezintă totalitatea locuitorilor ce trăiesc permanent în perimetrul teritoriului colectivității.¹ Existența populației la nivel local este determinată de următoarele elemente esențiale:

- a) așezarea unui grup de familii în perimetrul unui anumit teritoriu;
- b) existența unui grad înalt de integrare a locuitorilor;
- c) conștientizarea de către locuitori a apartenenței la colectivitatea respectivă.

Populația, constituie elementul hotărâtor pentru dezvoltarea colectivității locale. Influența populației asupra existenței și dezvoltării durabile a colectivității locale depinde de: a) numărul și densitatea populației, b) ponderea populației active cu calificare înaltă, c) relațiile de grup și solidaritate stabilite între locuitori.

Menționăm că populația se poate manifesta în multiple planuri:

- bio-social (volumul și densitatea populației, structură pe sexe și vârste, mișcarea naturală a populației);
- economic (persoanele active în plan socio-profesional, gruparea persoanelor active pe categorii de activități economice și profesionale);
- biologic (stare de sănătate etc);
- psihologic (structuri psihice, intelectuale, mentalități psiho-sociale dominante, tipologie psihologică).

În scopul evitării unor eventuale disproporții și tensiuni sociale la nivelul colectivității locale este necesar de a prevedea consecințele imediate și de perspectivă ale interacțiunilor dintre caracteristicile menționate ale populației cu celelalte compartimente ale vieții sociale. Mai ales, referitor la populația rurală, trebuie luat în considerație factorul legăturilor de rudenie. În condițiile societății moldovenești de aceste legături trebuie să se

¹ DEX-ul dă următoarea explicație noțiunii de *locuitor*: persoană care are domiciliul obișnuit într-un loc determinat.

țină cont deoarece ele pot impulsiona sau frâna activitățile realizate la nivel local.

Unul din aspectele problemei examinate constă în identificarea criteriilor ce ne-ar permite să stabilim apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală. Lucrul acesta este foarte important deoarece, anume calitatea individului de a face parte dintr-o anumită colectivitate locală îi oferă posibilitatea de a participa la autoadministrarea locală. În țările europene, apartenența persoanei la o anumită colectivitate locală este determinată de următoarele criterii:

- Locul de trai în limitele teritoriale respective;
- Posedarea de terenuri sau imobile;
- Practicarea activității de antreprenariat.

Astfel, una și aceeași persoană, concomitent, poate fi membru al câtorva colectivități locale. În context, menționăm că același lucru se referă și la persoanele juridice.

Apartenența persoanei la o colectivitate locală impune beneficierea de anumite drepturi și îndeplinirea unor obligații. Obligațiile ar consta în necesitatea de a îndeplini deciziile luate de autoritățile publice locale, în limita competențelor atribuite, plata impozitelor locale ș.a.

Principalele drepturi ar fi: dreptul de a alege și de a fi ales în organele electiv locale, dreptul de a participa la referendumul local.¹

Generalizând experiența europeană cât și cea națională, considerăm că apartenența indivizilor la o anumită colectivitate locală și capacitatea lor de a participa la autoadministrarea locală poate fi stabilită în baza următoarelor criterii: În primul rând - individul care plătește impozite în limitele teritoriale respective. În al doilea rând - cei care au proprietăți imobiliare. În al treilea rând - cei care stau la evidență în localitatea respectivă.

În procesul convețuirii comune, între locuitori apar diverse relații ce contribuie la consolidarea coeziunii lor. Multitudinea acestor relații sociale ce apar în cadrul colectivităților locale, convențional, pot fi divizate în:

- Relații profesionale – reprezintă relațiile ce apar în rezultatul exercitării competențelor profesionale.
- Relații economice – au loc în sfera producției, proprietății și a

¹ Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран: Обзор. информ. Москва, 1990, с.3.

consumului.

- Relații legale – reprezintă relațiile stabilite în baza normelor legislative.
- Relații morale – au la bază diversitatea riturilor, tradițiilor, obiceiurilor și alte forme ale organizării convețuirii etno-culturale a indivizilor.
- Relații religioase – reflectă interacțiunea dintre locuitori în baza concepțiilor religioase.
- Relații politice – apar în rezultatul acțiunii relațiilor de putere la nivel local.
- Relații estetice – apar în baza simpatiei emoționale dintre oameni.
- Relații interpersonale – pot fi privite din două perspective: relații generale dintre oameni și relații între membrii anumitor grupuri sau comunități.¹

Dacă tratăm populația colectivității locale ca pe o totalitate de indivizi ce locuiesc în perimetrul unei unități teritorial-administrative, în mod inevitabil, apare următoarea dilemă: toți locuitorii unei localități pot fi considerați că aparțin populației colectivității locale sau numai cetățenii Republicii Moldova?

În încercarea de a răspunde la această întrebare apelăm la textul constituțional care în art.19 prevede că „cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege”.

Aceste prevederi constituționale sunt dezvoltate de *Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova* nr. 275-XIII din 10.11.1994. Potrivit prevederilor art.1 și 2 ale Legii nominalizate, sunt considerați cetățeni străini persoanele care nu au cetățenia Republicii Moldova, dar au dovada apartenenței lor la un alt stat, iar apatrizi sunt considerate persoanele care nu au cetățenia Republicii Moldova, și nici dovada apartenenței lor la un alt stat.

Legea, în art.5, pct.1 preia textul constituțional conținut în art.19 și-l detaliază în pct.3, stipulând următoarele: „Cetățenii străini și apatrizii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”.

În același timp, art.7, pct.2 prevede că cetățenii străini și

¹ Pistrinciu V. Relații și conflicte în comunitate. În: Dezvoltarea comunitară: istorii de succes.- Chișinău: Contact, 2005, p.208-209.

apatrizii nu pot fi desemnați în funcții sau antrenați în activități pentru care, în conformitate cu legislația în vigoare, se cere cetățenia Republicii Moldova.

Potrivit cu prevederile art. 19 (1) al acestei legi „cetățenii străini și apatrizii nu beneficiază de dreptul de a alege și de a fi ales în organele legislative, executive și în alte organe eligibile, și nici de a participa la sufragiu universal”. Astfel, rezultă că cetățenii străini și apatrizii sunt lipsiți de dreptul de a alege și de a fi aleși în organele eligibile. Deci ei nu pot participa la procesul electoral local și nu pot fi aleși în calitate de consilieri și primari. Mai menționăm că în pct.2 al aceluiași articol se stipulează că cetățenii străini și apatrizii nu pot fi membri de partide și de alte organizații social-politice

Aceste constatări ne permit să considerăm că noțiunea de populație a colectivității locale cuprinde toți locuitorii colectivității date cu restricțiile respective (citate supra) pentru cetățenii străini și apatrizi.¹

4. Autoritatea publică a autorităților eligibile

Referitor la autoritatea publică a autorităților eligibile menționăm că având caracteristicile persoanei de drept public, colectivității locale, îi revin toate atributele acesteia – dreptul de a poseda patrimoniu, buget autonom, exercitarea prerogativelor de autoritate publică. Autoritățile reprezentative ale colectivităților locale sunt alese și nu sunt subordonate puterii centrale.

Autoritățile administrative autonome sunt investite cu prerogativele de putere publică, fiind calificate astfel de norma constituțională și de legea organică. În calitatea lor de persoană juridică colectivitățile locale, au deplină capacitate, posedă un patrimoniu și au inițiativa în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale, exercitând în condițiile legii, autoritatea în limite teritoriale stabilite.

Autoritățile administrației publice locale dispun de un patrimoniu și de o competență generală în vederea gestionării treburilor publice de interes local, pe baza căreia emit acte juridice unilaterale sau sunt parte la contracte. Mai mult, legea le recunoaște acestora competența pentru a exercita o putere de reglementare. Aceste reglementări au ca obiect măsuri proprii ce

¹ A se vedea: Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova nr. 275-XIII din 10.11.1994. În: Monitorul Oficial, nr.20 din 29.12.1994.

sunt asumate în vederea bunului mers al serviciilor locale și al administrării localității sau aplicarea legilor precum și a hotărârilor ce conțin reguli de organizare, funcționare și realizare a administrației publice locale.¹

5. Statutul colectivității locale

Statutul colectivității locale, potrivit prevederilor art.14, alin.2, lit. „m” al Legii privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006, este aprobat de consiliul local, în baza Statutul-cadru aprobat prin *Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436-XV din 06.11.2003*.

În statut se precizează nivelul colectivității locale potrivit prevederilor *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*, se includ date și elemente specifice, care au rolul de a o individualiza în raport cu alte entități similare, și care se referă la:

- a) denumirea oficială, suprafața teritoriului, delimitarea teritorială, localitatea de reședință;
- b) denumirea localităților care intră în componența sa, amplasarea acestora, prezentată grafic și descriptiv;
- c) delimitarea teritoriului asupra căruia își exercită autoritatea consiliul local și primarul, cu precizări de ordin istoric, data întemeierii localității, amplasarea acesteia în teritoriu; mărimea fondului funciar și clasificarea lui;
- d) numărul de locuitori, inclusiv ai localităților din componența sa, cu mențiune referitor la componența etnică;
- e) consiliul local și primarul, sediul, numărul de consilieri și de funcționari ai primăriei;
- f) patrimoniul colectivității locale, componența și indicii calitativi și cantitativi ai acestuia;
- g) principalele instituții din domeniul învățământului, culturii, sănătății, asistenței sociale, presei, radioului, televiziunii și din alte domenii, cu indicarea autorității căreia i se subordonează;
- h) căile de comunicație existente și categoria acestora; cea mai apropiată stație de cale ferată, fluvială, maritimă sau aeroport și distanța până la ele;
- i) serviciile publice locale, cu specificarea genurilor de activitate,

¹ Drept administrativ. Partea specială. Coordonator: Dr.Mircea Preda.- București, Ed: AMIVA, 1992, p.124-129.

- investirea, atribuțiile și subordonarea;
- j) agenții economici care își desfășoară activitatea în teritoriu;
 - k) organizațiile obștești, inclusiv sindicatele care își desfășoară activitatea în teritoriu;
 - l) problemele ce țin de culte (biserică, hramul bisericii din localitate etc.);
 - m) modul și mijloacele de informare periodică a cetățenilor privind activitatea autorităților administrației publice locale;
 - n) chestiunile ce țin de amenajarea teritoriului și de salubritate.

În statut se specifică următoarele:

► patrimoniul colectivității locale, atribuit acesteia în condițiile legii, cât și componența patrimoniului: bunurile mobile și imobile, care aparțin domeniului public și domeniului privat ale colectivității locale. Se determină modul de administrare a patrimoniului (de către consiliu și primar) și se stabilește că acesta se supune inventarierii anuale, iar rapoartele asupra situației lui se prezintă consiliului local.

► modul în care patrimoniul ce aparține colectivității locale poate fi dat în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, poate fi concesionat, închiriat sau arendat în condițiile legii. Sunt stabilite criteriile în baza cărora, consiliul local poate decide, în condițiile legii, asupra cumpărării sau înstrăinării patrimoniului aflat în proprietatea colectivității locale.

► condițiile de participare, potrivit cu legislația în vigoare, a populației la elaborarea proiectului de buget și la audierea dărilor de seamă asupra executării bugetului respectiv, precum și modul de instituire și de percepere a impozitelor, taxelor și altor plăți locale, de exercitare a controlului asupra vărsării lor la buget.

► modalitatea de atribuire ori de schimbare a denumirilor de străzi, scuaruri, piețe și de alte locuri publice amplasate în aer liber, de instituții de interes local.

► criteriile potrivit cărora persoanelor fizice cu merite deosebite în viața politică, economică, socială și culturală li se conferă titlul de cetățean de onoare al colectivității locale respective, drepturile de care se bucură aceste persoane, precum și condițiile de pierdere sau de retragere a acestui titlu.

► modul de consultare prin referendum, în condițiile legii, a locuitorilor asupra problemelor de importanță deosebită pentru colectivitatea locală și determină problemele specifice apreciate ca fiind de importanță deosebită.

► condițiile de cooperare a autorității administrației publice

locale cu alte autorități ale administrației publice din țară și din străinătate, modul de aderare la organisme naționale sau internaționale în vederea protecției și promovării intereselor comune.¹

6. Însemnele distinctive ale colectivităților locale

Însemnele distinctive ale colectivităților locale, constituie un element important al identității lor.

Cadrul normativ actual în domeniul simbolurilor publice îl constituie Constituția R. Moldova, Hotărârea nr.17-XII din 12 mai 1990 a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești despre aprobarea *Regulamentului cu privire la Drapelul de Stat al R.S.S. Moldovenești, Legea cu privire la Stema de Stat a R.Moldova, Legea cu privire la Imnul de Stat al R.Moldova* și Decretul Președintelui R.Moldova *Cu privire la Comisia națională de heraldică*.

Autoritatea abilitată să promoveze politica unitară în domeniul simbolurilor oficiale ale R.Moldova este Comisia națională de heraldic (C.N.H.), creată pe lângă Președintele R. Moldova. Atribuțiile C.N.H. includ:

a) fixarea normelor și a condițiilor de elaborarea a însemnelor oficiale (stemelor, drapelelor, sigiliilor etc.), distincțiilor de stat, simbolurilor distinctive militare, departamentale etc.:

b) orientarea organelor administrației publice, organizațiilor obștești asupra elaborării, utilizării, păstrării și conservării acestora. Asigurarea interacțiunii eficiente cu organele administrației publice în vederea elaborării și utilizării simbolurilor oficiale;

c) contribuirea la ținerea *Registrului heraldic de stat* al însemnelor oficiale și neoficiale clasificate pe domenii: steme, steaguri, sigilii, decorații etc. și eliberarea în modul stabilit a duplicatelor la ele;

d) elaborarea unor recomandări teoretico-practice, avizarea noilor însemne oficiale și supravegherea respectării normelor legale în ceea ce privește confecționarea, utilizarea și păstrarea adecvată a însemnelor oficiale;

e) participarea la elaborarea proiectelor de acte normative privind simbolurile oficiale;

¹ Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436-XV din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.244-247/972 din 12.12.2003.

f) efectuarea în mod obligatoriu a expertizei heraldice a însemnelor propuse, examinând proiectele statutelor acestora;

g) elaborarea, în cadrul prevederilor legislației în vigoare, a propunerilor privind simbolurile oficiale ale Republicii Moldova în colaborare cu organele interesate;

h) studierea și propagarea experienței mondiale în domeniul respectiv și colaborarea cu organele similare de peste hotare.¹

Promovarea unei politici de stat unitare în domeniul simbolurilor publice (elaborarea și utilizarea acestora, asigurarea unei evidențe stricte și a aplicării unor standarde unice bazate pe cerințele heraldicii, vexilologiei, imnologiei, sigiliografiei, faleristicii și uniformisticii) este un imperativ al timpului. În scopul creării unui cadru juridic adecvat privind simbolurile publice a fost elaborat proiectul *Legii cu privire la simbolurile publice*, care în luna octombrie 2008, a fost prezentat spre examinare Parlamentului de către Președintele Republicii Moldova.

Potrivit prevederilor art.5, alin. 1 al respectivului proiect, simbolurile teritoriale sunt:

- a) stema;
- b) drapelul;
- c) imnul;
- d) sigiliul armoriat;
- e) distincțiile unităților administrativ-teritoriale și unităților teritoriale autonome cu statut special;
- f) însemnele de funcție;
- g) brandul;
- h) alte embleme vizuale sau auditive cu caracter oficial ale unităților administrativ-teritoriale și ale unităților teritoriale autonome cu statut special.²

Procedura de elaborare și înregistrare a simbolurilor urbane. Elaborarea simbolicii colectivităților locale se organizează de către autoritățile publice locale respective, pe baza metodologiei stabilite de C.N.H., cu antrenarea specialiștilor în heraldică, vexilologie, sigilografie și imnologie.

Procedura de elaborare și înregistrare a simbolurilor urbane cuprinde următoarele etape:

- a) completarea chestionarului heraldic pentru elaborarea

¹ Decretul Președintelui Republicii Moldova cu privire la Comisia națională de heraldică nr. 415 din 05.12.95.

² www.capc.md/files/373.doc.

simbolicii teritoriale și alegerea ideilor individualizatoare pentru localitatea concretă;

b) elaborarea proiectului de stemă, desenarea și blazonarea lui în termeni științifici;

c) elaborarea proiectului de drapel în baza stemei, desenarea și descrierea lui în termeni științifici;

d) elaborarea explicației oficiale a semnificației simbolice a fiecărui element al stemei și drapelului;

e) elaborarea regulamentului de utilizare a stemei și drapelului;

f) aprobarea proiectelor de stemă și drapel de către autoritatea locală;

g) avizarea proiectelor de stemă și drapel de către C.N.H.;

e) definitivarea proiectelor de stemă și drapel de către autoritatea locală în conformitate cu observațiile Comisia națională de heraldică și aprobarea lor locală definitivă;

f) înregistrarea stemei și drapelului în Armorialul General al Republicii Moldova și introducerea lor în uz.

Este important ca pe parcursul întregului proces elaborativ autoritățile să antreneze heraldiști profesioniști pentru supravegherea mersului lucrărilor. În cazul când se decide organizarea unui concurs, consiliul orășenesc va institui o comisie de concurs, din care să facă parte specialiști în istorie, etnografie, știința și arta heraldică, inclusiv un membru al Comisiei naționale de heraldică. Comisia de concurs va admite spre examinare numai proiecte avizate de către experții abilitați de C.N.H..

Actele necesare pentru prezentarea spre expertizare a proiectelor de stemă și drapel la C.N.H. sunt:

a) blazonarea oficială a stemei, cu arătarea autorului și pictorului;

b) imaginea color a stemei pe hârtie albă de format A4;

c) imaginea alb-negru conturat a stemei pe hârtie albă de format A4;

d) imaginea alb-negru hașurat în coduri heraldice a stemei pe hârtie albă de format A4;

e) descrierea oficială a drapelului, cu arătarea autorului și pictorului;

f) imaginea color a drapelului pe hârtie albă de format A4;

g) imaginea alb-negru conturat a drapelului pe hârtie albă de format A4;

h) imaginea alb-negru hașurat în coduri heraldice a drapelului

pe hârtie albă de format A4;

i) explicația oficială a stemei și drapelului;

j) regulamentul de utilizare a stemei și drapelului;

k) chestionarul heraldic pentru elaborarea simbolicii teritoriale remis de Comisia națională de heraldică, completat și autentificat de autoritatea locală – 2 exemplare;

l) extras din procesul-verbal al ședinței Consiliului orașenesc cu privire la aprobarea stemei și drapelului și a regulamentului lor de utilizare – 2 exemplare;

m) Adresa autorității locale către C.N.H. cu rugămintea de expertizare, avizare și înregistrare a simbolurilor în Armorialul General al Republicii Moldova – 1 exemplar.¹

7. Abordări naționale privind noțiunea de colectivitate locală

Colectivitatea locală, în accepțiunea legiuitorului național², reprezintă „totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială”. Și în literatura de specialitate moldovenească, la general, noțiunea de colectivitate locală, este definită ca totalitatea cetățenilor stabiliți într-o unitate teritorial-administrativă. De exemplu, M.Orlov în capitolul III al lucrării „Quo vadis Moldova?” tratează colectivitatea locală drept: a) totalitatea cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială și b) ansamblul locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială.³

E lesne de constatat că legiuitorul a abordat simplist noțiunea de colectivitate locală, insistând doar asupra unui element definitoriu al colectivității locale – populația.

Potrivit definiției autonomiei locale, titularii dreptului și capacității de a rezolva o parte importantă din treburile publice sunt colectivitățile locale. Legea însă, calitatea de persoană juridică o atribuie unităților teritorial-administrative.⁴

Ar fi fost logic ca calitatea de personalități juridice de drept

¹ Andrieș-Tabac S. Comisia Națională de Heraldică a Republicii Moldova și simbolică urbană, [On-line], [citat 12.10.2009]. Accesibil: < www.habitatmoldova.org/.../Tabac%20Silviu%20-%20heraldica.doc>

² A se vedea art.1 al *Legii privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006.

³ Quo vadis Moldova? Administrația publică. Chișinău: TACIS, 2002, p.100.

⁴ *Legea privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006, art.4; *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr.764-XV din 27.12.2001, art.3, alin.2 (alin.2 al art.3 modificat de *Legea* nr.37-XV din 14.02.03).

public și privat să li se atribuie colectivităților locale stabilite în unitățile teritorial-administrative. În această ordine de idei, ne raliem concepției autorului Popescu C.L., care, consideră că noțiunea de unitate administrativ-teritorială are două sensuri: a) de circumscripție administrativ-teritorială și b) de colectivitate teritorială locală, care se utilizează în funcție de natura regimului administrativ al statului. Într-un sens unitatea administrativ-teritorială semnifică circumscripția administrativă a teritoriului de stat, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului. În alt sens, reprezintă colectivitățile locale, adică cetățenii, populația stabilită pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte. În această accepțiune, colectivitățile locale definesc regimul de descentralizare administrativă sau de autonomie locală.¹ Nu ne rămâne decât să credem că legiuitorul a atribuit calitatea de persoană juridică unităților teritorial-administrative, în sensul de colectivitate locale fără a folosi în mod expres noțiunea în textul legii.

Din definiția autonomiei locale conținute în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* deducem că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la această premisă, constatăm că titlul articolului 5 al *Legii privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006* nu corespunde conținutului. Conținutul articolului se referă nu la subiecții autonomiei locale care sunt colectivitățile locale ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților locale prin care, potrivit prevederilor constituționale (art. 112 (1)), se realizează autonomia locală. Se creează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, ori ele sunt reprezentanții acestor colectivități, alese în vederea soluționării problemelor de interes local.

Este foarte important în această ordine de idei de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitatea locală și reprezentanții acestei colectivități, adică acei care o reprezintă și care i-au decizii în numele populației acestei colectivități locale.

¹ Popescu C.L. op.cit., p.33.

FUNDAMENTELE TEORETICO - JURIDICE ALE AUTONOMIEI LOCALE

1. Viziuni teoretice privind autoadministrarea locală

Primele încercări de explicare a fenomenului au avut loc la sfârșitul secolului XVIII-începutul secolului XIX. Drept imbold pentru dezvoltarea respectivelor teorii (aparitia teoriilor ce ar explica acest fenomen social) a servit mișcarea constituționalistă ce a cuprins la acel moment statele europene.

Teorii referitor la autoadministrarea locală apar în prima jumătate a secolului XIX pe baza discuțiilor despre relațiile dintre individ și stat, dintre autoritățile puterii locale cu cele centrale în condițiile statului democratic și a autocrației.

Problema relațiilor dintre autoadministrarea locală cu organele puterii centrale a avut loc pe parcursul tuturor etapelor de dezvoltare a autonomiei locale.

În secolul XIX s-au format câteva elaborări științifice referitor la autoadministrarea locală, care au abordat în mod diferit esența acestui fenomen social, particularitățile interacțiunii sale cu statul.

Teoria comunității libere. A apărut la mijlocul sec.XIX în Franța și Belgia. Fondatorii teoriei respective sunt reprezentanții școlilor juridice: Touret, A. De Tocqueville, Gerber, Arene și alții. Ei considerau că dreptul comunității de a se autoadministra este tot atât de firesc și inalienabil ca și drepturile omului, deoarece comunitatea a apărut înaintea statului și de aceea ultimul ar trebui să respecte libertatea comunei de a se autoadministra. Drept argument în favoarea libertății de autoadministrare a comunităților erau aduse exemple din lupta pentru libertate a orașelor medievale libere contra despotismului feudal.

Teoria comunității libere se baza pe următoarele principii esențiale ale organizării autoadministrării locale:

- autoadministrarea locală se referă la administrarea treburilor proprii ale comunității, distincte de cele ale statului;
- delimitare treburilor pe care le gestionează comuna în treburile proprii și treburi transmise în gestiune de către stat;
- autoritățile autoadministrării locale nu sunt organe statale;
- organele statale nu au dreptul să intervină în treburile soluționarea cărora țin de competența comunității. Ele trebuie să urmărească ca comunitatea să nu depășească competențele atribuite.

Aceste principii au influențat procesul legislativ în anii 30-40

ai secolului XIX. În particular, multe idei ale acestei teorii și-au găsit reflectare în Constituția Belgiei din anul 1831, care a recunoscut alături de cele trei puteri: legislativă, executivă, judecătorească și puterea locală. Constituția avea un articol special consacrat autoadministrării locale.

În același timp ideea despre drepturile inviolabile ale comunităților, care era pilonul acestei teorii, era vulnerabilă în sensul că era greu de demonstrat drepturile intangibile ale entităților autoadministrare de proporții mari (departamente, regiuni) stabilite de către stat, prin trimiterea la caracterul lor natural. De aceea în a doua jumătate a secolului XIX apar obiecții care pun la îndoială veridicitatea teoriei comunei libere.

Un moment esențial al acestei teorii era recunoașterea experienței istorice și a tradițiilor ca condiție principală de existență a autonomiei locale. Aceasta presupune că tendințele contemporane de modernizare a administrației publice locale trebuie să se bazeze pe studierea experienței istorice acumulate.

Teoria socială. Reprezentanți ai acestei teorii sunt R.Mohl, O.Ressler. S-a constituit la mijlocul – a doua jumătate a sec. XIX.

La baza teoriei sociale stă, de asemeni, opoziția dintre comunitate și stat dar cu o altă fundamentare: contrapunerea intereselor sociale celor politice și recunoașterea atât statului cât și societății a dreptului de a avea în competență doar propriile probleme. Adepții acestei teorii examinau statul și autoadministrarea locală ca două sfere de interese care nu se intersectează și care au conținuturi principal diferite: interese locale pe de o parte și naționale, pe de altă parte.

Se considera că anume în contrapunerea intereselor sociale celor statale și constă fundamentarea ideii independenței depline a organelor autoadministrării locale.

O.Ressler considera autoadministrarea locală este rezultatul libertății sociale, de aceea, ea este o necesitate morală. R.Mohl recunoștea comunitatea nu numai ca pe un subiect independent de drept dar și a stăruit asupra caracterului gospodăresc al activităților cu caracter local.

Adepții teoriei sociale susțineau dreptul autorităților locale de a gestiona problemele social-economice locale independent de stat.

Concepțiile respective asupra autoadministrării locale nu au găsit susținere și aplicare în practică deoarece contrapunerea comunităților statului nu contribuiau la consolidarea lui, iar pe de

altă parte, din această teorie rezultă că teritoriul statului ar fi trebuit să fie alcătuit din teritoriile comunităților locale independente, fapt ce în practică nu se întâmpla.

Adepții acestei teorii au fost criticați pe bună dreptate pentru că ei nu făceau deosebire și delimitări clare între comunitățile locale și alte persoane juridice de drept privat (companii private, societăți de binefacere). Apartenența individului la o formă sau alta de asociere din sectorul privat ține de propria lui voință, pe când apartenența la comunitatea locală și conformarea la deciziile autorităților locale ale comunității locale se stabilește de lege și depinde de locul de trai al individului.

Teoria etatistă. Teoria etatistă a fost elaborată de juriști germani Lorentz Stein și Rudolf Gneist. Esența acestei teorii constă în următoarele: autoadministrarea locală este o formă de organizare a administrației locale de stat, fiind o parte componentă a sistemului administrativ statal. Deoarece organele locale sunt investite cu competențe de către stat, rezultă că aceste competențe sunt o emanație a puterii de stat și contrapunerea autoadministrării locale statului este lipsită de sens.

Adepții acestei teorii tratau autoadministrarea locală ca pe o componentă a statului, ca o formă de organizare a administrației de stat la nivel local. Orice tip de administrație publică, din acest punct de vedere, este o problemă de nivel statal.

Răspândirea acestei teorii a fost favorizată de schimbarea realităților din a doua jumătate a sec.XIX-începutul secolului XX. Odată cu dezvoltarea proceselor de urbanizare și dezvoltare a scăzut gradul de izolare și autoasigurare a anumitor teritorii.

Ca manifestări particulare ale teoriei etatiste menționăm cele două abordări distincte ale autoadministrării locale: politică și juridică. La baza acestor abordări stau divergențele dintre Gneist și Stein în explicarea esenței autonomiei organelor autoadministrării locale.

Adepții abordării politice (Gneist) explicau esența autonomiei organelor autoadministrării locale numai prin particularitățile formării lor și prin posibilitatea ocupării anumitor funcții administrative locale de reprezentanți destoinici ai populației locale. Adepții abordării juridice (Stein) explicau esența autonomiei organelor autoadministrării locale prin apartenența lor la organele comunității locale, cărora statul le atribuie realizarea anumite competențe administrative cu caracter statal.

2. Modele de organizare a autonomiei locale

Autonomia locală este un atribut indispensabil al societăților democratice contemporane. Lumea contemporană cunoaște un număr mare de diverse modele și tipuri de organizare a autonomiei locale. Diferențele în edificarea sistemelor administrației publice locale sunt determinate de mai mulți factori: regimul politic, structura de stat, concepțiile referitor la organizarea puterii de stat și a administrației publice locale, delimitarea teritorial-administrativă, tradițiile naționale ș.a.

În prezent, în literatura de specialitate, modelele de organizare a puterii la nivel local, cunoscute în practica internațională, sunt frecvent clasificate după modul în care sunt realizate relațiile dintre organele administrației publice locale și organele puterii centrale.

Într-o astfel de abordare a problemei, pot fi evidențiate patru modele esențiale ale administrației publice locale:

- modelul anglo-saxon
- modelul continental
- modelul mixt
- modelul sovietic

Modelul anglo-saxon. Modelul anglo-saxon de administrare a colectivităților locale a apărut în Anglia.

Modelului anglosaxon îi sunt caracteristice următorul set de principii de organizare a puterii la nivel local:

1. „principiul reglementării pozitive” a activității organelor puterii locale: volumul competențelor atribuite este stabilit pe calea enumerării detaliate a drepturilor și obligațiilor autorităților locale.

2. Sistemul organelor puterii locale este alcătuit din entități organizaționale de diferite tipuri, deoarece sunt stabilite anumite criterii de delimitare a competențelor autorităților localităților urbane și a celor rurale.

3. Lipsește subordonarea directă a autorităților inferioare față de cele superioare și organele reprezentative ale autorităților locale sunt autonome în limitele competențelor atribuite; comitetele (comisiile) ce activează în structura autorităților reprezentative locale au largi competențe decizionale.

La nivel local nu există funcționari pentru controlul activității organelor administrației publice locale numiți de puterea centrală. Aceasta se manifestă prin inexistența instituției reprezentantului autorității centrale la nivel local care ar realiza controlul de tutelă administrativă.

4. De rând cu alegerea autorităților reprezentative locale, populația poate alege și unele persoane cu funcții de răspundere.

5. Controlul activității autorităților puterii locale se realizează indirect: prin intermediul ministerelor centrale și de către instanțele judiciare..¹

Relațiile dintre puterea centrală și administrația publică locală, în țările orientate spre acest model, sunt stabilite potrivit principiului „a acționa în limitele competențelor atribuite”, adică, organele administrației publice locale pot întreprinde doar acele acțiuni, care sunt prevăzute în legislație. Alte acțiuni sunt considerate o depășire a competențelor, și pot fi calificate de către instanța de judecată drept ilegale.

Administrația publică se realizează pe două nivele: țara este divizată în comitate, iar comitatele în districte. Baza sistemului o constituie comitatele, cărora le sunt atribuite funcții importante, care, potrivit legii, le-ar putea îndeplini organele locale alese. Districtele, cu excepția celor metropolitane, sunt investite cu funcții secundare.

În Marea Britanie – țara formelor municipale clasice - se consideră că competența organelor administrației publice locale este stabilită de către parlament și acestea sunt creaturile parlamentului.

Pentru SUA, care de asemeni aplică modelul anglo-saxon, este caracteristic o descentralizare largă a funcțiilor statului în sfera social-economică. Sistemul federativ oferă statelor un anumit grad de autonomie economică și competențe largi. Organele administrației publice locale fiind dependente de acestea. Fiecare stat are propria constituție, în care sunt stipulate principiile și formele administrării statului respectiv și structura organelor locale. Luând în considerație particularitățile doctrinei de drept americane „municipalitățile sunt creaturi ale statelor”. În același timp, principiul autoadministrării, consfințit în majoritatea constituțiilor statelor, presupune dreptul organelor municipale de a soluționa problemele locale în limitele competențelor stabilite, fără intervenția statului.

Consiliile locale, în limitele legii, obiceiurilor, tradițiilor rezultate din practică, a precedentelor judiciare, independent și

¹ Васильев С., Жуковский А., Цуркер К. Оценка эффективности работы служащих и организаций государственного и муниципального управления // Муниципальная служба.- 2004.- №3.- С.57.

sub propria lor răspundere soluționează probleme care nu sunt de competența organelor centrale. Controlul asupra autorităților administrației publice locale este indirect: prin finanțarea activității organelor administrației publice locale, prin intermediul controalelor realizate de către ministerele de ramură, prin intermediul legilor adaptive (parlamentul adoptă legi-tip, iar organele administrației publice le pun în aplicare, cu modificările impuse de particularitățile locale), sub forma controlului judecătoresc.

În forma sa clasică modelul anglo-saxon se întâlnește foarte rar. Este specific pentru SUA, Anglia, Canada, Australia și Noua Zeelandă.

Modelul continental. Modelul continental prezintă deosebiri considerabile față de modelul anglo-saxon. Acest model este răspândit nu doar în țările Europei continentale, (Franța, Italia, Spania, Belgia) ci și în majoritatea țărilor din America Latină, Orientul apropiat, țările francofone din Africa.

Principiile sistemului continental sunt deosebite de cele ale sistemului anglosaxon:

1. Este folosit „principiul reglementării negative”: autoritățile locale pot realiza toate acțiunile care nu sunt interzise în mod direct de către lege. Volumul și conținutul competențelor autorităților publice locale sunt determinate de spațiul neacoperit, care potrivit legii, nu țin de competența altor autorități publice.

2. Sistem unitar de edificare al structurii autorităților publice la nivel local: colectivitățile teritoriale locale, atât cele urbane cât și cele rurale au același statut, indiferent de dimensiunile teritoriale sau numărul populației.

3. Combinarea la nivel local a administrației publice locale și administrației de stat, eligibilitate și desemnare.

4. Autorități reprezentative sunt create la toate nivelurile de administrare.

5. Existența la nivel local a reprezentatului puterii centrale, cu atribuții de control asupra activității organelor administrației publice locale. Controlul activității autorităților publice locale se realizează prin diferite forme și asupra unor sfere variate.¹

Modelul continental a apărut în Franța, unde gradul înalt de

¹ Васильев С., Жуковский А., Цуркер К. Оценка эффективности работы служащих и организаций государственного и муниципального управления // Муниципальная служба. - 2004. - №3. - С.58.

centralizare a administrației publice locale și autoadministrarea sunt tradiții istorice. Structurile de bază în sistemul administrării locale sunt comunele - structuri municipale, create de locuitorii orașelor mici și locuitori ai satelor. Fiecare municipalitate are un organ reprezentativ – consiliul. Primarul este ales din rândul consilierilor, fiind în același timp și funcționar public și conducătorul administrației locale. Primarul și consilierii formează municipalitatea. Activitatea acestora se desfășoară sub controlul Prefectului, care urmărește legalitatea actelor adoptate de comună, și în caz de necesitate se adresează în instanță pentru a le anula.

Varianta franceză de organizare a puterii la nivel local e una tipică pentru modelul continental.

E necesar a menționa, că în țările cu tradiții democratice, deosebirea dintre modelele continental și anglo-saxon nu sunt de natură principală. Forma actuală a modelelor, marcată în mare măsură de rezultatele reformelor, permite o relativă apropiere a sistemelor, cândva foarte diferite.

Modelul mixt. Alături de modelele analizate mai sus există variante de organizare a puterii la nivel local, care într-o măsură sau alta au preluat trăsături de la ambele modele și care au căpătat o identitate distinctă. Aceste modele sunt denumite mixte. În acest grup pot fi incluse sistemele de administrație publică locală din Germania, Austria, Japonia, în unele state post-socialiste.

Trăsătura caracteristică a acestui model constă în îmbinarea administrației locale cu un grad sporit de autonomie la nivel teritorial local cu administrația statală la nivelele teritoriale mai superioare.

Modelul sovietic. Se deosebește esențial de modelele examinate așa numitul model sovietic de administrare. Până nu demult acest model era destul de răspândit în țările „sistemului mondial socialist” și a țărilor de „orientare socialistă”.

În prezent, anumite variante ale acestui model se întâlnesc în unele țări care și-au menținut orientarea socialistă (China, Cuba, Coreia de Nord) și în unele state post-sovietice (Belarusi, Uzbekistan).

Particularitatea definitorie a acestui model este centralizarea excesivă exprimată prin subordonarea organelor reprezentative și executive locale față de cele centrale.

Orice consiliul local (soviet) este un organ al puterii de stat

în respectivul teritoriu, chiar dacă, formal, este considerat organ al autoadministrării locale. Autoadministrarea locală se reduce doar la dreptul de a „alege” membrii organelor reprezentative. *De facto*, puterea reală la nivel local, în modelul sovietic aparține nomenclaturii de partid.

Tipologia modelelor prezentate nu este deplină, fiind examinate doar cele mai reprezentative.

3. Carta Europeană a Autonomiei Locale

Implicații directe asupra cadrului normativ intern al Republicii Moldova are *Carta Europeană a Autonomiei Locale*. *Carta Europeană a Autonomiei Locale* este adoptată de Comitetul de Miniștri în forma unei convenții europene și semnată la 15 octombrie 1985, la Strasbourg.

Carta Europeană a Autonomiei Locale a fost ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997,¹ a intrat în vigoare la 1 februarie 1998 și a fost publicată în ediția oficială „Tratate internaționale” (Volumul 14).²

Carta definește o serie de principii indispensabile organizării oricărui stat democratic. Analiza principiilor incluse în Cartă, ne permite să constatăm că Europa contemporană vede în autonomia locală un element important al democrației. În preambulul Cartei se stipulează că existența de colectivități locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficace și apropiată de cetățean. Se consideră că apărarea și întărirea puterii locale în diferite țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii. De asemenea, se constată că consolidarea autonomiei locale presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor. Reducând aparatul statului la minimum necesar, rezolvându-și problemele cotidiene fără indicațiile și amestecul diferiților funcționari, cetățenii percep în practică principiul realizării puterii de către popor.

Scopul final al Cartei este de a stipula un set de principii și

¹ Monitorul Oficial al R.Moldova, nr. 48, din 24 iulie 1997.

² Raportul explicativ al Cartei a fost publicat în Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 141-143 din 22.11.2001.

standarde europene în evaluarea și protejarea drepturilor comunităților locale, celor care sunt cel mai aproape de cetățeni, oferindu-le acestora posibilitatea să participe la procesul de luare a acelor decizii care le afectează viața lor cotidiană.

Carta obligă părțile semnatare să aplice reguli de bază care ar garanta independența politică, administrativă și financiară a autorităților locale. Astfel, aceasta reprezintă o demonstrare a faptului că la nivel european există o voință politică efectivă de a promova la toate nivelele sistemului administrativ principiile și valorile pe care le protejează Consiliul Europei, funcția primordială a acestuia fiind apărarea valorilor democratice și a drepturilor omului în sens larg. În acest sens, Carta simbolizează principiul conform căruia un grad înalt de autonomie al comunităților locale este o piatră de temelie într-un veritabil sistem democratic.

Cu toate acestea, Carta conține prevederi destul de permissive, acestea fiind însoțite de expresii de genul: „de regulă”, „pe cât posibil”, „de manieră generală”, „în mod normal”, „eventual”, care lasă statului semnatar destul spațiu de manevră, astfel încât uneori excepția de la regulă poate să devină regulă.

Potrivit cu prevederile cartei, fiecare parte se angajează a se considera ca fiind legată de cel puțin douăzeci de paragrafe din Partea I, dintre care cel puțin zece trebuie să fie alese din paragrafele indicate în mod expres de Cartă.

Carta este alcătuită din trei părți. **Prima parte**, conține prevederi importante care stipulează principiile generale ale autonomiei locale. Ea specifică necesitatea existenței unei baze constituționale și legale a autonomiei locale, definește conceptul și stabilește principiile care guvernează organizarea și competențele autorităților locale. Aici se includ prevederile care țin de protejarea limitelor teritoriale ale comunităților locale, asigurarea autonomiei de care acestea au nevoie în determinarea structurilor lor administrative și în recrutarea personalului. Două articole din prima parte au drept obiectiv de a limita supravegherea activității autorităților locale de către guvernele centrale sau regionale și de a asigura ca colectivitățile locale să dispună de resurse financiare suficiente în condiții care nu ar afecta autonomia acestora. Celelalte prevederi ale primei părți stipulează dreptul autorităților locale de a coopera și de a forma asociații, precum și dreptul autorităților locale de a-și proteja autonomia prin posibilitatea de recurs legal.

Partea a doua conține variate prevederi asupra extinderii

obligățiilor asumate de părțile semnatare ale cartei. În conformitate cu intenția de asigurare a unui echilibru real între necesitatea de a impune și promova anumite principii general-obligatorii și necesitatea de a ține cont de particularitățile legale și instituționale ale diferitor state membre, în această parte țărilor semnatare li se permite să excludă anumite prevederi ale cartei pe care ele nu le consideră obligatorii. Aceasta reprezintă un compromis între recunoașterea faptului că autoritățile publice locale afectează structura și organizarea statului, asigurarea integrității și unității acestuia fiind una dintre funcțiile guvernelor centrale, și obiectivul protejării unui set minimal de principii pe care orice țară democratică trebuie să le respecte. Principiile autonomiei locale stipulate în Cartă se aplică tuturor nivelelor sau categoriilor de colectivități (autorități) locale ale fiecărui stat-membru și, *mutatis mutandis*, tuturor autorităților de nivel regional. Totuși, ținând cont de existența anumitor cazuri speciale, părților li s-a oferit posibilitatea de a exclude anumite categorii de autorități publice locale din obiectul Cartei.

Carta nu dispune de un sistem instituțional de verificare a modului în care ea este aplicată, cu excepția faptului că părților semnatare li se solicită să ofere orice informație relevantă asupra modului în care sunt luate măsuri legislative sau de altă natură menite să asigure implementarea la nivel local a prevederilor Cartei. Au existat mai multe propuneri privind crearea unui sistem internațional de monitorizare, analog celui de care dispune Carta Socială Europeană. Totuși, s-a considerat că prezența CLPRE în Consiliul Europei și accesul direct al CLPRE la Comitetul de Miniștri ar putea asigura controlul politic necesar pentru respectarea de către părți a prevederilor Cartei.

Ultima parte a textului conține prevederi finale similare cu cele care în mod tradițional se conțin în convențiile semnate sub auspiciile Consiliului Europei. Carta este primul instrument legal multilateral care definește și protejează principiile autonomiei locale, unul dintre pilonii democrației, apărarea și dezvoltarea acestora fiind una dintre funcțiile de bază ale Consiliului Europei.

REPERE ISTORICE PRIVIND AUTOADMINISTRAREA COLECTIVITĂȚILOR LOCALE ÎN R.MOLDOVA

1. Administrația locală în Moldova medievală

1.1 Administrația locală până la mijlocul sec. XVI

Administrația satelor. Termenul „sat” este de origine latină, vine de la „fossatum”, loc înconjurat de șanț – „fossa”, șanțul desemnând limita teritorială a satelor în Dacia romană.

Satele erau alcătuite din mai multe familii stabilite statornic cu traiul în același loc, fiecare având o denumire proprie. La baza constituirii satelor stăteau relațiile de solidaritate între membrii săi ce erau date de stăpânirea în devălmășie a pământului și de participarea tuturor la munca de producere a bunurilor. Satul era administrat de obștea sătească care, potrivit cu tradițiilor, avea capacitatea de autoadministrare pe plan economic, politic, juridic și administrativ. Deoarece obștea a absorbit întreaga ființă colectivă a satului, ultimul se identifică cu obștea, cei doi termeni devenind sinonimi.¹

Obștea se autoadministra, formând pe baze electiv structurile organizatorice necesare: adunarea megieșilor, instituția „oamenilor buni și bătrâni” și cnezul (judele). Adunarea megieșilor, adică a bărbaților (șefi de familii și gospodării) alegea conducătorul obștii - cnezul (judele), care avea atribuții judecătorești, fiscale și militare, împărțind dreptatea și organizând straja localității, respingerea atacurilor asupra satului.²

Adunarea megieșilor care întrunea bărbații - capii familiilor proprietare în indivizie ale hotarului satului avea competență generală în rezolvarea diverselor probleme ale obștii.

Oamenii buni și bătrâni („homines boni et veterani”) era organul colectiv de administrare a obștii. Instituția „oamenilor buni și bătrâni” avea în componența sa șase persoane, care erau alese în ajun de Sfântul Gheorghe, potrivit cu reglementările stabilite de obiceiul pământului.³

Sfatul „oamenilor buni și bătrâni” se convoca, de obicei, în zi

¹ Oroveanu Mihai T. Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale.- București, 1992,p.149.

² Aramă E. Din istoria administrației publice în Moldova medievală. În: Administrarea publică, nr.3, 1994, p.29.

³ Galben A. Organele judiciare locale din Moldova feudală (sec.XVIII - începutul sec.XIX). În: Revista de istorie a Moldovei, nr. 3, 1990, p.3.

de sărbătoare, cu respectarea anumitor ritualuri. De competența instituției „oamenilor buni și bătrâni” era un spectru larg de probleme din diverse domenii ale vieții obștii satești. În linii generale, instituția „oamenilor buni și bătrâni” îndeplinea următoarele funcții:

- Funcția de conservare a valorilor obștii satești. „Oamenii buni și bătrâni” aveau rolul de a menține și a asigura respectarea de către locuitori a normelor morale, obiceiurilor și tradițiilor obștii satești.

- Funcția administrativă. De competența „oamenilor buni și bătrâni” ținea organizarea și administrarea colectivității rurale precum și soluționarea tuturor problemelor cu caracter administrativ a obștii.

- Funcția judiciară. „Oamenii buni și bătrâni” reprezentau organul judiciar local. Cercetau și soluționa litigiile funciare, patrimoniale, succesorale; judecau cazuri civile și penale de importanță minoră.

- Funcția fiscală. Consta în repartizarea volumului de contribuții membrilor obștii și în asigurarea îndeplinirii depline și la timp a obligațiilor.

- Funcția executivă. Instituția „oamenilor buni și bătrâni” asigura îndeplinirea de către obștea satească a poruncilor Domniei, organelor administrației centrale și ținutale, precum și a proprietarului satului.

- Funcția economică. „Oamenii buni și bătrâni” asigurau respectarea normelor ce reglementau procesul muncii agricole în comun și organizau colectivitatea satului pentru realizarea următoarelor activități:

- repartiția câmpurilor de cultură între membrii obștii;
- stabilirea felului culturii pe fiecare câmp, potrivit asolamentului;
- stabilirea timpului de desfășurare a operațiilor agricole (arat, semănat, seceriș ș. a.);
- distribuirea produselor pentru consumul personal și pentru fondul de rezervă;
- stabilirea termenului de pornire a turmelor pentru pășoritul comun și distribuirea membrilor obștii satești a produselor turmelor comune;
- stabilirea locurilor și a perioadei de pășunat;
- organizarea vânătorii în comun;
- organizarea munci în comun pentru rezolvarea

problemelor comune ale obștii;

- reglementarea activităților cu caracter meșteșugăresc ale membrilor obștii.¹

- Funcția de reprezentare. Instituția „oamenilor buni și bătrâni” reprezenta obștea sătească în relațiile cu autoritățile administrației centrale și ținutale, cu boierimea locală și obștile vecine.

Cnezul (judele), care era ales de către capii familiilor proprietare ca un „primus inter pares”. El, în perioada feudalismului timpuriu, avea atribuții administrative, judecătorești, fiscale și era abilitat să mențină ordinea internă și să asigure paza satului de atacurile străinilor. Odată cu întemeierea statului medieval ei au devenit reprezentanții domnului în sate fiind pomeniți ulterior în izvoare cu termenul de „vătăman”.

După întemeierea Statului Moldovenesc, satele sunt integrate tot mai mult în sistemul conducerii centralizate, cedând o parte din atribuții autorităților ținutale și centrale. Satele erau divizate în două categorii: a) satele libere și b) satele aflate în proprietate particulară.

Din categoria satelor libere sau răzășești făceau parte acele sate asupra cărora Domnul exercita doar o autoritate de drept public, administrația satului aparținând obștii, care și-a menținut dreptul de a controla stăpânirea și înstrăinarea pământurilor, judecarea unor procese penale și civile, precum și răspunderea colectivă în materie fiscală și penală.

Satele libere erau subordonate sub raport administrativ și militar administrației ținutului. Pentru legătura dintre sat și Domnie în satele libere, după cum s-a menționat, exista un reprezentant al obștii, ales de săteni - vătămanul.

Satele particulare se divizau în următoarele categorii: a) satele domnești, b) satele boierești, c) satele mănăstirești. Aceste sate își păstrau autoadministrarea locală dar erau obligate să plătească dijmă și să muncească în folosul proprietarului.

Satele domnești erau de două feluri: a) satele aflate în proprietatea particulară a Domnului și b) satele ce aparțineau Domniei. În secolele XIV - XVI, în Moldova, Domnii au grupat sate domnești, alcătuind ocoale, în jurul unei curți domnești, unei cetăți, unui târg, unei mori, cu scopul de a asigura locuitorilor

¹ Cernea E., Molcuț E. Istoria statului și dreptului românesc.- București, 1999, p. 41-42.

acestor sate hrana și activitățile necesare întreținerii lor. Satele de ocol aveau sarcini fiscale asemănătoare cu satele din ținuturi și erau puse sub autoritatea dregătorului numit de Domn, vornic, fiind scoase de sub jurisdicția ținutului. Satele erau subordonate târgului, din punct de vedere administrativ, fiscal, vamal, și judecătoresc. Vornicul de târg avea competența să judece pricinile din satele ocolului târgului. Satele de ocol erau reprezentate față de vornic și de Domnie printr-un vătăman ales de săteni.

În satele boierești, stăpânul administra și judeca, în limitele stabilite de hrisovul de imunitate care interzicea anumitor dregători și slugi domnești să-și exercite autoritatea pe teritoriul lor. Stăpânul avea un vornic, care strângea veniturile cuvenite stăpânului, transmitea poruncile lui, repartiza țăranilor muncile grele și îi silea să le execute, urmărindu-i când fugeau. În afară de vornic, în satele boierești, a existat și instituția vătămanului. Ambii erau recrutați dintre țărani și recompensați prin scutire de bir și de munci care erau efectuate de ceilalți. Satele mănăstirești erau administrate la fel ca cele boierești.¹

Administrația ținuturilor. Ținuturile (de la latinescul „tenetum” - a ține) sunt diviziuni teritoriale vechi ale Moldovei, care își au începuturile anterior formării statului, în uniunile de obști, grupate de obicei pe văile unor râuri sau în regiuni apărute natural cum ar fi depresiunile montane, de-a lungul căilor de comunicație. Uniunile de obști au apărut din nevoia de solidaritate în timpul migrațiilor și din necesitatea economică de a valorifica potențialul economic al unei regiuni geografice.

La momentul întemeierii Statului Moldovenesc ținuturile reprezentau mai mult niște grupări teritoriale. Administrarea acestor grupări teritoriale era realizată de reprezentanții Domniei stabiliți în orașe și care erau numiți vornici. Ei îndeplineau funcții cu caracter administrativ, judiciar și militar. Satele din împrejurimi formau ocolul orașului. Ocoalele târgurilor, de asemenea, erau administrate de vornic. Una din cele mai importante probleme ale primilor domnitori a fost organizarea internă a țării. Treptat, odată cu consolidarea statului, ținuturile au fost transformate de către Domnie în unități teritorial - administrative conduse de reprezentanți ai autorităților centrale. În timpul domniei lui Petru I se pun bazele organizării teritorial-administrative a Moldovei.

¹ Oroveanu Mihai T. Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale. -București, 1992, p.151-152.

Alexandru cel Bun întreprinde măsuri de consolidare a organizării administrative a statului. În perioada domniei sale sunt atestate ținuturile ca formă de bază a organizării teritoriale.¹

În izvoarele istorice se întâlnesc doi termeni pentru desemnarea ținutului: „volosti” și „derjava”. Între acești doi termeni și termenul „ținut” nu era nici o diferență.

Ținuturile, la începutul organizării lor, indicau unitatea teritorială ce depindea de cetate sau curtea domnească. În cele mai multe cazuri ele au împrumutat numele acestor reședințe – centre (Iași, Roman, Neamț, Soroca, Hotin). În alte cazuri ținuturile au luat numele apelor ce traversau regiunea (Bârlad, Putna, Tecuci) sau alte denumiri (Cârligătura).

Prima enumerare completă a ținuturilor moldovenești se conține în cronica moldo-polonă ce datează din anul 1566. În acea perioadă Moldova era divizată în 24 de ținuturi: Bârlad, Tecuci, Tigheci, Lăpușna, Vaslui, Orhei, Soroca, Hotin, Cernăuți, Suceava, Hârlău, Dorohoi, Cârligătura, Iași, Fălciu, Covurlui, Horincea, Putna, Adjud, Tutova, Troțuș, Bacău, Roman, Neamț.

În fruntea ținuturilor, care aveau pe teritoriul lor cetăți, se aflau pârcălabii (de la ungurescul „porkolab”, derivat din „Burggraf”), iar în celelalte, sudeții. Conducătorii ținuturilor de graniță se numeau de obicei staroști, de exemplu Putna, Cernăuți. Pârcălabii de ținut erau numiți și revocați din funcție de Domn, atribuțiile lor fiind administrative, judecătorești, fiscale, militare. Pârcălabii judecau locuitorii satelor libere, strângeau dările, organizau slujbele în folosul domniei, realiza măsuri de represiune față de cei ce încălcau ordinea de drept. Ei dispuneau de un aparat administrativ local, alcătuit din „slugile” lor (birarii, globnicii, podvodnicarii) și din curtenii proveniți din ținutul respectiv, organizați în unități militare, sub comanda vâtafilor.

Administrația orașelor. Orașele au apărut înainte de întemeierea statului medieval, din necesități economice determinate de dezvoltarea meseriilor și a intensificării schimbului de mărfuri. Teritoriul orașului cuprindea trei zone:

- *vatra târgului*, adică centrul urban compus din clădiri, împrejurimi, străzi;
- *hotarul târgului*, format din terenul înconjurător cultivat de locuitorii târgului;

¹ Buroc C. Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei. Ținuturile în secolele XIV-XVI. În: Cugetul, nr.4, 1992, p. 6-7.

- *ocolul târgului* în componența căruia erau incluse satele învecinate aflate în subordinea târgului nefiind dependente de administrația ținutului.¹

Administrația orășenească era alcătuită din două categorii de organe administrative: alese și numite. Din prima categorie făceau parte organele administrative alese de orășeni: un șoltuz și 12 pârgari. Uneori era convocat un sfat al bătrânilor cu o reprezentare mai largă. Adunarea generală a tuturor membrilor comunității urbane era convocată, cel puțin o dată pe an, pentru alegerea conducerii orașului sau pentru soluționarea unor probleme de o importanță deosebită.

A doua categorie de organe administrative ale orașelor era formată din dregători domnești. Domnul era reprezentat în Moldova prin vornici sau ispravnici de târg, care aveau atribuții administrative, fiscale și judecătorești. Dregătorii domnești, mai ales cei din localitățile de reședință ale ținuturilor, interveneau în atribuțiile organelor electiv pentru executarea poruncilor domnești și chiar în afacerile comunale.

Atribuțiile principale ale șoltuzilor și pârgarilor erau următoarele:

- a. apărau teritoriul târgului și când Domnul dăruia un loc sau o moșie unui particular, în preajma târgului sau orașului, delimitau acest loc;
- b. cercetau și împăcau neînțelegerile dintre locuitori cu privire la proprietatea din cuprinsul târgului sau orașului și al moșiilor acestuia;
- c. țineau un registru cu proprietățile din oraș;
- d. întăreau cu sigiliul târgului sau orașului tranzacțiile dintre locuitorii acestuia privind proprietățile, după care ele erau transcrise în catastiful localității;
- e. se îngrijeau de aprovizionarea târgului cu cele necesare;
- f. adunau dările pentru Domnie;
- g. pronunțau pedepse (lovituri de toiege sau amenzi) cu drept de apel la judecata Domnului, care delega un dregător înaintea căruia se prezentau părțile;
- h. formau, dintre locuitori, oastea în timp de război.²

¹ Marcu Liviu P. Istoria dreptului românesc.- București: Lumina Lex, 1997, p.90.

² Preda M., Voinescu C. Drept administrativ. Partea generală.- București, 1992, p.234.

1.2. Particularitățile funcționării administrației locale sub regimul turco-fanariot

În condițiile sporirii obligațiilor față de poartă, interesele locale sunt tot mai mult subordonate celor centrale, modificându-se și sarcinile structurilor administrative locale. Atribuțiile principale ale autorităților locale devin cele cu caracter fiscal. Plata la timp și în volumul stabilit a contribuțiilor impuse devine una din sarcinile principale ale administrației locale, fenomen ce i-a amplea sub regimul fanariot.

Prin reforma lui Constantin Mavrocordat din anul 1741, pârcălabii de ținut au fost înlocuiți cu ispravnicii în intenția de a pune capăt confuziei de atribuții între autoritățile civile și cele slujitorești existente în ținuturi. Ei au fost abilitați să exercite atribuții administrative, fiscale și judecătorești, dar limitate exclusiv la satele din cuprinsul ținutului, fiindu-le interzis amestecul în justiția orășenească. Prin această reformă s-a urmărit și scopul de a intensifica controlul din parte autorității centrale asupra activității structurilor administrative locale, ispravnicii fiind obligați să prezinte rapoarte asupra activității lor în ținuturile încredințate. În 1776, pentru a pune capăt abuzurilor comise de ispravnici, lor le-au fost stabilite salarii.¹

Subdiviziunile administrative ale ținuturilor de al sfârșitul secolului XVII erau ocoalele, în componența cărora era o grupare de sate. Ele au fost înființate din necesitatea asigurării eficienței îndeplinirii directivelor autorităților centrale. În medie, fiecare ținut se diviza în cinci ocoale. Ocoalele erau administrate de ocolași, care aveau atribuții administrative și polițienești.

Organizarea administrativă a satelor, în linii generale, s-a menținut. Sarcină primordială a instituției „oamenilor buni și bătrâni” devine organizarea și supravegherea obștii sătenești să îndeplinească poruncile autorităților centrale, ținutale și ale proprietarului în cazul satelor particulare. Anual, era convocată adunarea generală a satului la care erau puse în discuție problemele majore ale colectivității. La aceste adunări anuale se realiza și recensământul populației, fiecare cap de familie fiind obligat să declare cantitatea și tipul de inventar agricol și numărul animalelor de care au dispus în anul precedent. În dependență de mărimea averii declarate erau stabilite mărimea impozitelor și

¹ Aramă E. Din istoria administrației publice în Moldova medievală. În: Administrarea publică, nr.1, 1995, p.35.

volumul prestațiilor pentru fiecare familie.¹

În această perioadă crește ponderea vătămănilor în viața administrativă a satului moldovenesc. Vătămănilor îndeplineau funcții executive și administrative. După cum s-a menționat ei erau prezenți în toate satele, indiferent de statutul lor și realizau legătura între autoritățile centrale și colectivitatea sătească. Una din preocupările lor constante era menținerea ordinii publice, având dreptul să dispună reținerea și arestarea infractorilor sau a inculpaților. Ei aveau obligația să asigure prezența părților la judecata „oamenilor buni și bătrâni”.

O altă instituție caracteristică acestei perioade era vornicul. El se ocupa nemijlocit de problemele fiscale. Concomitent, el trebuiau să acorde ajutor preotului satului, vătămănilor și „oamenilor buni și bătrâni” în menținerea ordinii publice în localitatea de reședință.²

Orașele, treptat, își pierd privilegiile și autonomia prin înlocuirea organelor alese cu funcționari numiți de domnie.

2. Structurile administrative locale ale Basarabiei în perioada stăpânirii țariste (1812-1917)

2.1. Administrația locală a Basarabiei în prima jum. a sec. XIX.

În primii ani de ocupație, oficialitățile ruse în scopul evitării tensiunilor sociale și a asigurării unei tranziții lente la sistemul de administrare rusesc au instituit în Basarabia un regim administrativ provizoriu, care avea multe afinități cu cel al Moldovei.

Au fost menținute instituțiile administrative locale și vechea divizare administrativ-teritorială în ținuturi, care, inițial, erau în număr de douăsprezece. Au fost păstrate și vechile denumiri ale ținuturilor, cu toate că ținutul Iași, de exemplu, reprezenta doar o parte din vechiul ținut a cărei reședință rămase dincolo de Prut.

Pe parcursul anului 1813 structura administrativ-teritorială a Basarabiei a fost modificată. Numărul ținuturilor a fost redus la nouă: Orhei, Hotin, Soroca, Iași, Bender, Hotârnicieni, Codru, Greceni și Tomarov (Reni).

Ținuturile continuau să fie administrate de către ispravnici,

¹ Galben A. Organele judiciare locale din Moldova feudală (sec.XVIII - începutul sec.XIX). În: Revista de istorie a Moldovei, nr. 3, 1990, p.3.

² Ibidem, p.9.

care conform legilor moldovenești, erau numiți pe un termen de un an și îndeplineau atribuții administrative, judecătorești, fiscale și polițienești. În activitatea lor ei se conduceau de legile și obiceiurile moldovenești. În ținuturile Bender și Tomarov au fost numiți și reprezentanți ai ispravnicilor (vechili).

S-a menținut divizarea ținuturilor în ocoale. Ținutul Orhei se diviza în 12 ocoale, Hotin în 8, Bender în 3. Ținuturile Tomarov, Greteni, Codru și Hotărniceni având în componența sa un număr mic de localități nu se divizau în ocoale. Ocoalele erau administrate de ocolași.

Administrația satelor, practic, a fost menținută intactă.¹

Administrația ținuturilor, după instituirea în 1816 a funcției de revizor ținutul avea următoarea componență: ispravnicul, revizorul și funcționarul ținutul (sameșul).

Revizorul era numit în funcție autorităților și avea următoarele atribuții:

- Să supravegheze organele de poliție; dacă depista anumite încălcări era obligat să înștiințeze ispravnicul, exprimându-și și părerea sa iar în cazul dacă nu erau luate măsuri raporta direct namesnicului plenipotențiar;

- Era abilitat să primească petiții de la populație; petițiile primite erau expediate namesnicului plenipotențiar spre a fi soluționate;

- Supravegheea paza frontierei; modalitatea de îndeplinire a prestației; felul cum se efectuează paza; dacă numărul străjerilor corespunde normelor stabilite; dacă pichetele sunt amplasate la distanțele prevăzute;

- Supravegheea corectitudinea încasării impozitelor și taxelor de stat.

Un rol important în funcționarea administrației ținutale îl avea sameșul, care era abilitat să exercite următoarele atribuții:

- Conducea activitatea cancelariei isprăvniceiei și cu toate că se afla în subordinea ispravnicului, era abilitat să urmărească îndeplinirea de către ispravnic, ocolași și ceilalți funcționari și instituții din teritoriu a instrucțiunilor și ordonanțelor primite;

- Era dator să cunoască situația reală din satele ținutului, precum și numărul locuitorilor din fiecare sat pentru repartizarea echitabilă a prestațiilor impuse de autoritățile regionale;

¹ Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917).- Cahul, 2003, p. 26-27.

- Dacă sameșul depista anumite nereguli era dator să ceară corectarea lor și să informeze departamentul corespunzător al guvernului regional în caz de neîndeplinire;

- Nu trebuia să admită supunerea locuitorilor la prestații, clăci sau alte lucrări în afară de cele prevăzute legal.

Administrația ținutală în componența celor trei funcționari se convoca în ședințe în prima săptămână a fiecărei luni. Odată pe lună fiecare funcționar era obligat să prezinte un raport de activitate. În cadrul ședințelor se examinau și litigiile între locuitorii ținutului. Dacă decizia era adoptată unanim - era executorie. Iar dacă nu era adoptată unanim ea se pronunța dar părțile aveau dreptul de a o apela în primul departament al guvernului. Deciziile referitoare la introducerea unei noi prestații sau impozit trebuia adoptată unanim de cei trei funcționari. La aceste ședințe se discuta și îndeplinirea sarcinilor primite de la instanțele superioare.¹

La 29 aprilie 1918, țarul Alexandru I a promulgat la Chișinău un nou regulament de administrare a Basarabiei („Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei”) care a modificat structura administrativ-teritorială a regiunii. Numărul ținuturilor a fost micșorat până la șase: Hotin, Iași, Orhei, Bender, Akkerman și Ismail. Ținuturile Codru, Greceni și Soroca au intrat în componența celorlalte ținuturi, pierzându-și astfel entitatea. În ținuturi s-au menținut isprăvnicile, în componența cărora activau un ispravnic și patru asesori (comisari). Ei erau aleși de nobilime și confirmați de către namesnic.

Ispravnicul și-a menținut poziția-chee în administrația ținutală și avea următoarele atribuții:

- trebuia să-și exercite funcțiile conform legislației în vigoare și să îndeplinească întocmai dispozițiile instituțiilor ierarhice superioare; era obligat să aducă la cunoștința instanțelor superioare despre toate încălcările ce aveau loc în ținut și să ee măsuri eficiente pentru a le corecta;

- în caz de izbucnire în ținut a vre-unei epidemii trebuia să întreprindă măsuri urgente de izolare a bolnavilor și de prevenire a răspîndirii epidemiei sau de localizare a ei; în caz de epizootie, ispravnicul lua măsuri de izolare a vitelor bolnave de cele sănătoase și schimba căile de acces spre localitatea contaminată;

¹ Cornea S. Redimensionarea structurii administrative a Basarabiei în anii 1816-1818. În: Administrarea publică, 2001, nr.3, p.121-123.

- lui i se încredința supravegherea ordinii publice și era abilitat să examineze litigiile civile mărunte, cazurile fiind cercetate și soluționate la fața locului;

- era dator să supravegheze ca titularii contractelor de concesiune să respecte taxele stipulate în contract și să nu admită majorarea lor;

- asigura staționarea trupelor militare în ținut și era responsabil de cvartiruirea soldaților, asigurarea lor cu care pentru transportarea bolnavilor; punea la dispoziție imășuri pentru caii armatei;

- era dator să mențină în stare funcțională podurile și drumurile în ținutul încredințat; era responsabil și de protecția antiincendiară în ținutul încredințat, fiind dator să ia măsuri de prevenire a incendiilor iar în caz de incendiu să întreprindă acțiuni rapide și eficiente pentru a-l stinge;

- era obligat să prezinte Guvernului regional către data de 1 noiembrie date referitoare la cantitatea de grâu și fân colectate de locuitorii ținutului cu mențiunea că aceste cantități sunt suficiente sau nu pentru acoperirea necesităților lor; dacă era an neroditor el trebuia să prevină Guvernul regional cu scopul de a preîntâmpina foametea în ținut; trebuia să cunoască prețurile la grâu și la alte produse alimentare fiind dator să prezinte în fiecare lună Guvernului regional informații despre evoluția prețurilor la produsele agricole în ținut.

Puterea ispravnicilor se limita la hotarele ținuturilor ce le-au fost încredințate. Lor le-a fost menținut și dreptul de a aplica pedepse corporale în cazurile când locuitorii ținutului se eschivau de la îndeplinirea prestațiilor cu caracter de urgență.

Administrația ținutală a fost completată cu instituții și funcții noi, inexistente până în 1818: judecătoria ținutală, vistieria ținutală, serviciul medical, expediția poștală, procurorul ținutal, inginerul agrimensor.

În fiecare ținut a fost instituită vistieria ținutală care era împuternicită să colecteze impozitele și alte venituri ale statului. În componența ei activau următorii funcționari: vistierul ținutal, un contabil și doi colaboratori. Vistierul ținutal se afla în subordinea directă a Guvernului regional. El se alegea de nobilime și era confirmat de Consiliul Suprem. Sarcina sa principală era „să adune dările haznelii și havalelele pământești câți vor fi în bani, cum și celelalte venituri împărătești ce vin de la ținut”. El nu putea impune populației impozite sau prestații în afară de cele stabilite

legal sau să folosească sumele colectate pentru acoperirea cheltuielilor visteriei ținutale.

S-a menținut divizarea ținuturilor în ocoale. Ocolașul avea următoarele atribuții:

- își stabilea reședința în centrul ocolului și era dator să primească și să execute dispozițiile instanțelor ierarhic superioare; era obligat să cunoască situația existentă și informa isprăvnicia despre toate cazurile deosebite (moarte premeditată, tâlhării, incendii, epidemie, epizootie) și evenimentele ce s-au produs în teritoriul ocolului încredințat;

- era responsabil de asigurarea ordinii publice în teritoriul ocolului și era abilitat să examineze litigiile neînsemnate între locuitorii ocolului; litigiile erau examinate în mod verbal și dacă părțile erau nemulțămite de verdictul enunțat se adresau în instanțe conform legislației în vigoare; urmărea ca locuitorii ocolului să nu-și schimbe ilegal locul de trai și să preîntâmpine strămutarea nesancționată a locuitorului;

- era responsabil de încartiruirea trupelor militare pe teritoriul ocolului;

- era obligat să depisteze cazurile de îmbolnăvire a vitelor și să întreprindă măsuri de prevenire a epizootiei;

- în cazurile când acționa în interesul visteriei statului era dator să îndeplinească întocmai indicațiile primite, ocolașul fiind responsabil de pierderile produse din cauza sa; cu permisiunea specială a isprăvnicii putea percepe de la populație anumite plăți; era dator să ducă evidența celor care părăsesc temporar teritoriul ocolului și celora care au revenit cu scopul ca ei să-și îndeplinească obligațiile fiscale;

În sate funcțiile administrative și polițienești erau îndeplinite de „dvornici”, care erau numiți de ispravnic. La 30 iunie 1826 e sancționată de țar decizia Comitetului de miniștri referitoare la implementarea în satele aflate în posesia statului din Basarabia a administrațiilor de voloste. Volostea era administrată de cârmuirea volostei, în componența căreia erau conducătorul volostei, doi asesori și un copist.

La 29 februarie 1828 a fost promulgat „Așezământului pentru ocârmuirea oblastei Bessarabiei”, care a schimbat însăși principiile de constituire a administrației din Basarabia, asupra regiunii fiind extinse prevederile legislației ruse referitoare la gubernii.

Referitor la administrația locală, constatăm că în această

periodadă „ținuturilor” le este schimbată titulatura în „județuri”. Administrații județene se aflau în următoarele orașe – reședințe de județ: Hotin, Bălți (județul Iași), Chișinău (județul Orhei), Bender, Akkerman, Ismail.

În 1830, conform ucazului țarului din 26 septembrie, a fost instituită o formă deosebită de administrare – cârmuirea orășenească Ismail (градоначальство). În componența noii unități administrative au fost incluse orașele Ismail, Chilia, Reni, târgul Vilcovo și cincisprezece localități rurale din împrejurimile acestor orașe și care antetrior au făcut parte din județele Akkerman și Ismail.

Noua entitate administrativă era condusă de cârmuitorul orașului Ismail (градоначальник), care nu se subordona autorităților regionale. El stabilea prestațiile care trebuiau să le îndeplinească locuitorii și gestiona veniturile orășenești. Toate actele și deciziile referitoare la administrarea cârmuirii orășenești trebuiau, în mod obligatoriu, să fie aprobate de cârmuitorul orașului Ismail. Lui i se subordonau comandanții cetăților Ismail și Chilia, flotila fluvială de pe Dunăre, organele de poliție din teritoriu, paza de frontieră și serviciul de carantină.

În legătură cu crearea cârmuirii orășenești Ismail, județul Ismail și-a schimbat denumirea în Leova cu transferarea reședinței de județ în localitatea Leova. În decembrie 1835, din părți ale județelor Hotin, Iași și Orhei au fost formate încă două județe: Chișinău și Soroca, iar administrația județului Leova e transferată în localitatea Frumoasa, redenumită în Cahul. În 1857, după delimitarea noului hotar, din localitățile județului Cahul rămase la Rusia, a fost format județul Comrat, care în anul următor a fost desființat, localitățile trecând în componența județelor Bender și Akkerman.

Administrația județeană era alcătuită din: Isprăvnicia județului și Judecătoria județeană. Isprăvnicia activa în următoarea componență: un ispravnic și patru asesori (comisari), numiți în funcții de către guvernatorul general.

Judecătoria județeană era alcătuită din judecător, un asesor numit de guvernatorul general, doi asesori din partea nobilimii și doi asesori din partea mazililor, ruptașilor și țăranilor. Pe lângă judecătoria județeană mai activau: epitropia dvorenească, în componența căreia erau asesorii judecătoriei județene aleși de către nobilime și mareșalul județean al nobilimii (președinte); agrimensorul județean, numit de guvernatorul general.

În județele Bender, Akkerman și Ismail datorită numărului mic de nobili ce locuiau în aceste județe n-a fost instituită funcția de mareșal județean al nobilimii. Atribuțiile acestei funcții erau exercitate de către judecătorul județean.

În județe funcționau vistierii județene, conduse de vistierii județeni. În activitatea sa această instituție se conducea de legislația rusă referitoare la instituțiile similare din guberniile centrale.

În fiecare județ mai activau câte un procuror, numit de Cârmuirea regională și confirmat în post de guvernatorul general și un doctor cu doi ajutori numiți, de asemeni, de către guvernatorul general.¹

2.2. Administrația locală în a doua jumătate a sec. XIX - înc. sec. XX.

Evoluția sistemului administrativ al Basarabiei în a doua jumătate a sec. XIX a fost conturată de instituirea în regiune a zemstvei (1869). Instituțiile zemstvei erau organizate în două niveluri: județean și gubernial. Pentru ambele niveluri erau prevăzute două tipuri de instituții: organe de dispoziție – adunările de zemstvă județene și gubernială și organe executive – consiliile de zemstvă județene și gubernial.

Zemstvele erau constituite în baza principiului electiv, consilierii în instituțiile suspomenite fiind aleși pe o perioadă de trei ani. Alegerile în adunarea de zemstvă a județului aveau loc în cadrul a trei colegii electorale: I.Colegiul proprietarilor funciari, II.Colegiul orășenesc, III.Colegiul sătesc. La baza sistemului electoral al zemstvei erau două criterii: cențul de avere și apartenența socială. În adunarea zemstvei județene erau și membri numiți: din partea statului (dacă statul avea proprietăți funciare în circumscripția zemstvei date); șefii administrației agriculturii și a averilor statului; un delegat din partea bisericii.

Veriga principală în sistemul de organizare a zemstvei era zemstva județeană. Zemstva județeană era abilitată să cumpere, să vândă și să moștenească averi, să încheie contracte și să participe în justiție.

Adunarea zemstvei județene era convocată o dată în an nu mai târziu de luna octombrie. Se puteau convoca și ședințe extraordinare dar cu aprobarea Ministerului de interne. Durata

¹ Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917).- Cahul, 2003, p.82-87.

ședințelor adunării zemstvei era de 10 zile. Deciziile zemstvei județene erau adoptate cu o majoritate de voturi; votul președintelui fiind decisiv.

După cum s-a menționat, organul executiv al zemstvei județene era consiliul zemstvei (Уездная земская управа), care avea următoarea componență: un președinte, un vice-președinte și doi membri. Președintele consiliului era confirmat în funcție de către guvernator. Durata mandatului membrilor consiliului județean al zemstvei era de trei ani. Membrii consiliului, pentru activitatea prestată erau remunerați. Mărimea indemnizațiilor lor era stabilită de adunarea zemstvei județene. În activitatea sa consiliul era ajutat de cancelaria consiliului.

Aria activității zemstvelor a fost restrânsă la problemele administrative și gospodărești de importanță locală. De competența zemstvei județene țineau următoarele chestiuni: impozitele speciale în bani și în natură; proprietățile și capitalurile zemstvei; drumurile și pădurile; poșta și telefoanele; instituțiile medicale și de caritate; asigurările mutuale; aprovizionarea; ajutor săracilor, orfanilor și handicapaților; serviciul veterinar; învățământul public; sprijinirea agriculturii, industriei și a comerțului.

Zemstvele nu erau finanțate de către stat. Pentru a-și acoperi cheltuielile, zemstva a fost abilitată să colecteze taxe și impozite locale. Veniturile zemstvei erau formate din impozitarea veniturilor întreprinderilor industriale și comerciale precum și din taxele percepute pentru averea mobilă și imobilă. Practic, majoritatea cheltuielilor zemstvei erau suportate de țărani, pământul cărora împovărat cu plăți în folosul zemstvei de două ori mai mari ca moșiile nobilimii. Principalele articole de cheltuieli erau întreținerea instituțiilor zemstvei, întreținerea diferitor instituții de stat, asistență socială, învățământ, asistență medicală și veterinară.

Cu toate că zemstva, formal, avea calitatea de organ al autoadministrării locale, în practică, ea nu fusese investită cu putere de constrângere. Pentru a obține îndeplinirea deciziilor adoptate instituțiile zemstvei apelau la organele de poliție.

Zemstvele se aflau sub tutela și controlul total al funcționarilor și instituțiilor de stat, începând cu cele de nivel local și până la ministrul de interne, sub a cărui strictă supraveghere se aflau zemstvele.

La 12 iunie 1890 a fost aprobat un nou regulament despre

zemstve. Formal, au fost menținute principiul reprezentativ și modul electiv de constituire a zemstvelor dar au fost substanțial diminuate.

Colegiul proprietarilor de pământ a fost transformat în colegiul nobilimii, cențul de avere fiind micșorat de două ori iar numărul consilierilor aleși de acest colegiu a fost majorat pe contul celorlalte două colegii. Țăranii au fost privați de posibilitatea de a-și alege reprezentanții săi direct în zemstve. Conform noului regulament ei alegeau doar candidați în consilieri. Din rîndul acestor candidați, congresul județean al nacealnicilor locali (земские начальники) numea consilieri care erau confirmați de guvernator. Aceste modificări au asigurat dominarea deplină a nobilimii în zemstvă.

În fruntea sistemului instituțiilor administrative județene se situa ispravnicul, care și în a doua jumătate a sec. XIX și-a menținut prerogativele și posibilitatea de a influența activitatea tuturor instituțiilor situate în teritoriul județului încredințat.

Către anul 1870 în Basarabia a fost extins sistemul administrației de voloste (plasă) asupra tuturor localităților rurale din regiune. În județul Hotin au fost instituite 10 voloste; Chișinău - 13; Orhei -13; Bălți -9; Soroca -12; Bender -4; Akkerman -1. Ulterior, în unele județe divizarea administrativă în voloste a fost modificată și către anul 1890 se prezenta în felul următor: județul Hotin -12, Bender -11, Akkerman -28, Bălți -10, Orhei -15.

Administrația volostei era alcătuită din: adunarea volostei; șeful de voloste; cârmuirea volostei; judecătoria de voloste. Adunarea volostei era alcătuită din cârmuirea volostei, administrația satelor și din reprezentanți aleși de la fiecare 10 curți țărănești. Adunarea volostei avea următoarele atribuții: alegea șeful de voloste și judecătorii de voloste; alegea reprezentanți pentru adunarea de desemnare a candidaților în adunarea zemstvei județene; numea și revoca funcționarii volostei și le stabilea salariul; aproba sentințele pronunțate de adunările satelor; supraveghea activitatea de colectare a impozitelor; aproba divizul de cheltueli al volostei; asigura întreținerea școlilor, depozitelor alimentare și a serviciilor de asistență socială; elabora măsuri de asigurare a averii locuitorilor contra calamităților naturale și a incendiilor.

Șeful de voloste era ales pe un termen de trei ani și era abilitat să exercite funcții cu caracter administrativ și polițienesc în teritoriul volostei. În subordinea sa erau starostii sătești și

cârmuirea volostei care era alcătuită din starostii satelor, percepatori, unu-doi consilieri și un secretar. Sarcina principală a acestei instituții era colectarea impozitelor de la locuitorii volostei. Un rol important i se atribuia secretarului, de competența sa fiind ținerea registrelor de impozitare a volostei, lucrările de secretariat și corespondența cu organele ierarhic superioare.

În afară de această divizare, județul mai era împărțit în circumscripții polițienești conduse de pristavi și circumscripții administrativ-judecătorești în frunte cu nacealnicii locali. Fiecare județ a fost divizat în 4 asemenea circumscripții. Ulterior numărul lor a fost modificat și la începutul sec.XX atestăm următoarea situație: în județul Chișinău -5 circumscripții; Orhei -7; Bălți -5; Soroca -5; Hotin -8; Bender -5; Akkerman -8.

Introducerea instituției nacealnicilor locali conform „Regulamentului despre nacealnicii locali de circumscripție” din 12 iulie 1889 a fost una din cele mai reacționare contrareforme ale anilor 80-90 ai sec. XIX, urmărindu-se scopul de a restabili puterea moșierilor asupra țăranimii, pierdută parțial după reforma din 1861. În legătură cu instituirea funcției de nacealnic local au fost desființate instituțiile județene pentru problemele țăărănești, instituite în 1874 și judecătoriile de pace introduse conform reformei judiciare din 1864. Funcțiile îndeplinite de aceste instituții au fost transferate nacealnicilor locali. În județe a fost instituit congresul județean al nacealnicilor locali ce era alcătuit din două componente: instituția administrativă și instituția judiciară.

Nacealnicul local era numit în funcție de ministrul de interne la propunerea guvernatorului și a mareșalului regional al nobilimii. El îndeplinea funcții administrative, judiciare și polițienești; supraveghea și controla activitatea instituțiilor sătești și de voloste. La aceste funcții puteau accede doar nobilii.

La nivelul satelor se convoca adunarea satului, care avea următoarele prerogative: alegea și putea revoca conducerea satului; administra pământurile satului; supraveghea starea sanitară a satului; stabilea cuantumul cheltuielilor colectivității sătești; stabilea cota de impozitare pentru locuitori; asigura campania de recrutare; elabora măsuri de aprovizionare a locuitorilor; alegea candidați pentru funcția de judecător de voloste; numea tutori pentru minori și persoane handicapate; putea exclude din colectivitate locuitorii ce s-au compromis.

Satul era administrat de un staroste, doi ajutori, un sutaș – comandantul poliției sătești și un secretar. Starostele era ales de

adunarea satului și avea următoarele atribuții: convoca, conducea și putea dizolva adunările satești; executa hotărârile adunărilor satești și a instanțelor superioare; era responsabil de starea patrimoniului sătesc; supraveghea achitarea la timp de către locuitori a impozitelor; era responsabil de menținerea ordinii publice în sat.

Starostele era investit cu putere de constrângere; pentru săvârșirea de către locuitori a delictelor mărunte putea aplica următoarele pedepse: lucrări obștești până la trei zile, amendă până la o rublă, arest până la două zile.¹

Un regim administrativ deosebit a fost menținut în sudul Basarabiei. Pe o perioadă de 22 ani (1856-1878) porțiuni ale județelor Chișinău, Cahul, Akkerman și cârmuirea orășenească Ismail s-au aflat în componența statalității românești. Aici s-a revenit la structura administrativă moldovenească. Au fost formate două ținuturi (Cahul și Ismail) divizate în ocoale. Coloniștilor le-au fost menținute privilegiile acordate de autoritățile rusești. Așezările coloniștilor și satele aflate pe domeniul statului au fost trecute sub jurisdicția departamentului de finanțe.

În 1864 se realizează reforma administrativă, fiind create trei județe. Județul Cahul alcătuit din trei plase cu 46 comune rurale. Județul Bolgrad avea în componența sa coloniile și domeniile statului. Județul Ismail cuprindea doar comunele urbane Ismail, Chilia, Reni, Vilcov și comunele rurale Nicolaevca și Tuzla.

Județul era o subdiviziune administrativă investită cu putere publică ce avea personalitate juridică și drepturi patrimoniale. Era condus de un consiliu, format din câte doi membri aleși din fiecare plasă care se convoca odată pe an.

Consiliul alegea un Comitet permanent din trei membri permanenți și trei supleanți pe un termen de patru ani. Comitetul era prezidat de prefect – reprezentantul guvernului în teritoriu. Fiecare plasă era administrată de un subprefect. Comunele erau conduse de consiliul comunal și de primar, instituții alese de locuitorii comunei.

După reanexarea acestor județe la Imperiul rus, aici au fost menținute formele existente de administrare și divizarea teritorial-administrativă în comune urbane și rurale.

¹ Cornea S. Realizarea reformelor administrative în anii 60-70 ai sec.XIX – etapa finală a procesului de implementare în Basarabia a sistemului rusesc de administrare. În: Administrarea publică, nr.1, 2002, p.138-139.

3. Administrația publică locală din Basarabia în anii 1918-1944

3.1. Autonomia administrativă a Basarabiei în cadrul României întregite (1918-1925).

La 27 martie 1918, Sfatul Țării a votat unirea Basarabiei cu România. Acest eveniment a fost precedat de tratative ale conducătorilor Sfatul Țării cu oficialitățile române, referitoare la problema unirii. În cadrul întâlnirii din 2 martie 1918 a delegației Sfatul Țării cu noul Guvern român al lui Al. Marghiloman, I. Inculeț, dorind asigurări din partea Guvernului român că realizările obținute după revoluție în Basarabia vor fi păstrate, a propus realizarea unirii în baza unor condiții. Consiliul de miniștri al României a decis să respecte condițiile formulate de delegații basarabeni.¹

Condițiile, în baza cărora s-a realizat unirea se conțin în Declarația de unire a Basarabiei cu România din 27 martie 1918. realizarea acestor condiții asigurau Basarabiei o autonomie reală în cadrul Statului român.²

La 9 aprilie 1918, Regele Ferdinand I semnează trei Decrete Regale referitoare la organizarea administrativă a Basarabiei. Prin Decretul Regal nr. 842 s-a promulgat Declarația de unire a Basarabiei cu România.³ Odată cu sancționarea Unirii, se extindea, în mod tacit, și în Basarabia Constituția României din 1866 și același timp se mențineau aici, temporar, legile rusești.

Conform Actului unirii, interesele Basarabiei erau reprezentate în Guvernul Central de doi miniștri fără portofoliu. Printr-un alt decret Regal (nr. 849 din 9 aprilie 1918), au fost numiți în Guvernul României ca miniștri secretari de Stat fără portofoliu, reprezentanții Basarabiei Ion Inculeț și Daniel Ciugurenu.⁴

Câteva zile mai înainte, la 3 aprilie 1918, în legătură cu faptul că I. Inculeț urma să reprezinte Basarabia în Guvernul Central, Sfatul Țării și-a ales un nou președinte în persoana lui C. Stere.⁵

¹ Bobeică A. Sfatul Țării – stindard al renașterii naționale.- Chișinău, 1993, p.138.

² Basarabia și basarabenii.- Chișinău, 1991, p.246-247.

³ Monitorul Oficial al României. 10 aprilie 1918. (în continuare – M.O.)

⁴ Ibidem.

⁵ Aldea C. Pagini dintr-o istorie zbuciumată: Basarabia până în an 1920.-

În corespundere cu Actul unirii, pentru administrarea provinciei se menținea Consiliul Directorilor. Directorul Regal nr. 852 din 9 aprilie 1918 prevedea:

„Art. I. – Se înființează un consiliu de directori pentru administrarea provizorie provincială a Basarabiei.

Art. II. – Sunt numiți membrii ai acestui consiliu: Doctor P. Cazacu ca prezident;

D-nii Ion Costin, N.N. Codreanu, Ștefan Ciobanu, Vlad Chiorescu, Gheorghe Grosu, Emanoil Catelie, Isac Gherman și Arcadie Osmolovski ca membri”.¹

Consiliul directorilor includea în structura sa șapte directorate: Finanțe, Industrie și comerț, Interne, Agricultură, Instrucțiune publică, Justiție și Control.² De competența sa erau toate chestiunile administrării Basarabiei cu excepția celor ce țineau de competența Guvernului român: relațiile externe, problemele apărării, calea ferată, poșta, telegraful, rețelele de telefoane, vămile, împrumuturile publice și securitatea generală a statului.

Consiliul Directorilor a adoptat un program de activitate, care a fost discutat și aprobat de Sfatul Țării la 10 aprilie 1918. principalele sarcini ale administrației basarabene, prevăzute în acest program, erau:

- reorganizarea directoratului de Interne și a organelor de poliție;
- restabilirea ordinului de drept;
- redresarea situației financiare a regiunii;
- reformarea sistemului judiciar;
- naționalizarea bisericii, respectarea drepturilor și intereselor bisericii locale;
- crearea sistemului de învățământ național;
- pregătirea condițiilor pentru înfăptuire reformei agrare.³

La 11 aprilie 1918, a fost convocată ședința solemnă a Consiliului Directorilor. Ei au depus jurământul de credință și au ales consilierii Basarabiei pe lângă Guvernul Central:

București, 1993, p.200.

¹ Monitorul Oficial, 10 aprilie 1918.

² Filipescu C., Giurgea E. Basarabia. Considerațiuni generale, agricole, economice și statistice.- Chișinău, 1919, p.295.

³ Cazacu P. Moldova dintre Prut și Nistru. 1812-1918.- Chișinău, 1992, p.410-412.

Ioncu la Ministerul de Finanțe;
Erhan la Ministerul Învățământului;
Cristi la Ministerul de Externe;

Brăescu la Ministerul de Război, în fruntea comisiei de lichidare a Ministerului de Război al Basarabiei.¹

Câteva zile mai târziu, Consiliul Directorilor a adoptat un Manifest către popor în care se informă populația despre noul statut al Basarabiei: „... Așezământul de cârmuire al Basarabiei va fi Sfatul Țării (dieta), care va purta gospodăria țării și va supraveghea din scurt lucrarea zemstvelor și a orașelor. Așezământul împlinitor al Sfatului Țării ca fi Sfatul Directorilor Basarabiei, care va avea toată răspunderea pentru mersul treburilor în țară. ...Sfatul Țării al nostru, va avea doi miniștri în sfatul miniștrilor României întregi, care ne vor apăra interesele și nevoile noastre pretutindeni unde va fi cu cale”.²

În fața instituțiilor administrative basarabene stăteau sarcini enorme. Se impunea înlocuirea vechiului sistem cu forme corespunzătoare noului statut al Basarabiei. Forme de organizare și structuri corespunzătoare erau necesare și pentru celelalte domenii ale vieții economice, sociale, culturale și spirituale.

Pentru completarea sistemului administrativ cu organele noi care să garanteze înfăptuirea măsurilor elaborate, Consiliul Directorilor a creat prefecturi județene, în fruntea cărora în mare parte, au fost numiți prefecți și funcționari de origine basarabeană. Primii prefecți ce județ au fost numiți:

Soroca – N.M. Rădulescu – Dobrogea,
Bălți – Avel V. Crudu,
Hotin – G. Nicorau,
Chișinău – D. Bogos,
Tighina – E. Adamovici,
Ismail – M. Văzaru,
Cahul – A. Rădulescu,
Cetatea Albă – S. Niță,
Orhei – Lt. – Col. Robescu.³

După cum s-a menționat, înfăptuirea reformei agrare era una din problemele stringente ale administrației basarabene,

¹ Sfatul Țării, 12 aprilie 1918.

² Ciobanu Șt. Unirea Basarabiei.- Chișinău, 1993, p.291.

³ Andronachi Gh. Albumul Basarabiei. În jurul marelui eveniment al Unirii.- Chișinău, 1933, p.231.

problema rămasă nerezolvată și după Unire. Aceasta a fost una din cauzele care au contribuit la menținerea în continuare a Sfatului Țării și a Consiliului de Directori, ca organisme care aveau să ducă la bun sfârșit înfăptuirea reformei agrare.

Întrucât anul agricol 1918-1919 începuse deja, s-a hotărât să se dea țăranilor pământurile în arendă pe timp de un an pe următoarele condiții: - din moșiile cu suprafața de 100-600 ha să se arendeze 2/3 din suprafață, iar din cele cu peste 600 ha 3/4. suprafețele date în arendă erau cele hotărâte pentru expropriere.¹

Situația deosebită a României rezultată din condițiile impuse de pacea de la Buftea a determinat Guvernul Marghiloman să amâne înfăptuirea reformei agrare. În raportul său către Rege din 22 mai 1918 A. Marghiloman, menționând că „rezolvarea definitivă a chestiunii agrare” cere „anchete și preparațiuni” în cadrul comisiilor alese de Sfatul Țării și pe „de altă parte lucrările agricole fiind înaintate și cerând membrilor Sfatului prezența lor la țară”, propune închiderea sesiunii Sfatului Țării până la terminarea lucrărilor de pregătire a reformei agrare.² În baza acestei propuneri a fost emis Decretul Regal nr. 1221 din 23 mai 1918, care declară închisă ședința Sfatului Țării.³

În iunie 1918, din necesitatea de a grăbi reorganizarea Basarabiei de înființează un Comisariat General „care să coordoneze lucrările și să armonizeze raporturile dintre autoritățile civile și organele militare în tot ceea ce se referă la reorganizarea Basarabiei și la aplicarea măsurilor administrative”.⁴

Prin Decretul Regal nr. 1448 bis din 13 iunie 1918 în funcția de Comisar general al Basarabiei a fost numit generalul de corp de armată Artur Văitoianu.⁵

Comisarul general al Basarabiei a fost investit cu puteri deosebite. Actele de comandament și administrative provenite din atribuțiile sale trebuiau executate de administrațiile civile și militară a căror coordonare era una din sarcinile principale a Comisarului. El administra prin Consiliul Directorilor în colaborare cu președintele Sfatului Țării.

În problemele ce țineau de competența organelor centrale

¹ Aldea C. Op. Cit., p. 208-209.

² Monitorul Oficial, 30 mai 1918.

³ Ibidem.

⁴ Monitorul Oficial, 15 iunie 1918.

⁵ Ibidem.

Comisarul general era obligat să ia legătură directă cu departamentul ministerial respectiv. El nu avea competența de a schimba organismele municipale sau colective existente, dar avea facultatea de a numi unii funcționari inferiori după propunerile făcute de autoritățile locale. Funcția de Comisar general al Basarabiei purta un caracter provizoriu și ea trebuia să înceteze îndată ce opera de reorganizare a Basarabiei se va desăvârși.¹

Comisariatul general al Basarabiei a funcționat doar câteva luni. Această nouă instituție administrativă n-a îndreptățit așteptările oficialităților romane și de la 11 decembrie 1918, prin Decretul – Lege nr. 3269 Comisariatul general al Basarabiei a fost desființat.²

În locul instituției desființate a fost creat un Minister basarabean în frunte cu D. Ciugureanu, care după cum menționau contemporanii „prin personalitatea sa chibzuită și de o înaltă valoare morală constituie a cheazășie că acest sistem va reuși”.³

Aceste schimbări n-au afectat existența directoratelor. Printru-un alt Decret (nr. 3630) din 11 decembrie 1918 s-a concretizat statutul lor: „Art. I. Directoratele existente în Basarabia vor continua a funcționa și vor fi conduse de directori numiți prin Decret regal sau delegați de miniștrii departamentelor respective.

Art. II. Acești directori își exercita atribuțiunile conformându-se legilor și regulamentelor în vigoare și a delegațiunilor ce li se vor da de către miniștrii departamentelor respective”.⁴

La acel moment, în Basarabia funcționau șapte directorate și anume: Finanțe, condus de Gropa; Interne, condus de V. Bârcă; agricultură, condus de V. Bârcă prin delegație; Instruire publică, condus de Șt. Ciobanu; Justiție, condus de Pelivan; Industrie și comerț, condus de Bivol și Control, condus de Lașcu.⁵

În Basarabia, de rând cu noile organe administrative județene sau păstrat și zemstvele. Se considera, că proclamarea votului universal va permite oricare persoane să ajungă la conducerea zemstvei și că zemstva va putea „în deplină libertate de acțiune să utilizeze cu folos, toate căile disponibile, să facă din această instituție, unică în felul ei, pârghie de progres și civilizație

¹ Ibidem.

² Monitorul Oficial, 12 decembrie 1918.

³ Filipescu C., Giurgea E.. Op. cit., p. 297.

⁴ Monitorul Oficial, 12 decembrie 1918.

⁵ Filipescu C., Giurgea E.. Op. cit., p. 296.

a populației locale...”¹

Mulți reprezentanți ai organelor administrative județene s-au pronunțat cu multă fermitate și convingere în susținerea zemstva constituia, ca organ administrativ, o personalitate autonomă, care-și determina singură activitatea sa, veniturile și cheltuielile, serviciile și atribuțiile, pe când județul sau comuna din Vechiul Regat sânt dependente de Stat, derivate sau variabile ale personalității sale. pronunțându-se pentru păstrarea zemstvelor de rând cu noile organe administrative județene și comunale, insistând asupra coexistenței lor, afirmau că „zemstvele reprezentând, cunoscând și satisfăcând interesele exclusiv locale, iar statul pe cele ale națiunii, coexistența lor nu implică excludere, din contra, armonie, cooperare. Statul având datoria de a ajuta zemstva pentru lucrări mai importante, și dreptul de a interveni când activitatea zemstvei n-ar fi în concordanță cu interesele sale”.²

Însă unii funcționari ai administrației basarabene, în special cei veniți din Vechiul Regat, au condamnat funcționarea zemstvelor după anul 1918, considerând că coexistența celor două instituții pentru același funcții constituie „... o anomalie care se răsfărânge rău asupra spiritului populației.” C. Filipescu și E. Giurgea considerau că zemstvele erau organe care împiedicau politicii românești, că „nu se poate ca în aceeași țară să existe două feluri de administrație. Aceasta ar îngreua prea mult aplicarea legilor și menținerea ordinii publice”.³

Păstrarea temporară a zemstvelor a fost necesară pentru o anumită perioadă de tranziție deoarece ele aveau unele tradiții, experiență de activitate și chiar autoritate în rândurile populației.

Totodată, era evident faptul, că mulți adversari ai unirii vedeau în zemstve o frână în calea promovării transformărilor preconizate și tindeau să le orienteze activitatea în această albie, ca zemstva orașului Chișinău, de-o pildă.

Văzând în zemstve un mijloc de opunere față de politica promovată în Basarabia oficialitățile române au decis lichidarea lor treptată. Astfel, la 4 septembrie 1918, prin Decret Regal se dizolvă

¹ Ionescu - Dârzeu V. Organizarea administrativă a Basarabiei.- Chișinău, 1920., p.60.

² Ibidem, p. 58.

³ Filipescu C., Giurgea E. Op. cit., p. 298.

Duma și Uprava (consiliul comunal) orașului Chișinău.¹ Peste o lună, din motive asemănătoare au fost desființate organele zemstvei guberniale.²

Reintrarea României în război a generat unele schimbări în viața politică a țării. În octombrie 1918, Guvernul Marghiloman a fost înlocuit cu Guvernul Generalului Coandă. Noul Guvern a convocat în sesiune Sfatul Țării și i-a cerut să treacă la înfăptuirea reformei agrare în Basarabia.

Întrunit la 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării a votat Legea pentru reforma agrară în Basarabia, bazată pe principiile elaborate în aprilie 1918. tot în această ședință, Sfatul Țării „fiind încredințat că în România tuturor românilor regimul curat democratic este asigurat pe viitor” a anulat condițiile prevăzute de Actul Unirii din 27 martie 1918 și a declarat „unirea necondiționată a Basarabiei cu România – mamă”.³

Reieșind din hotărârea Sfatul Țării, Consiliul Directorilor a fost desființat, rămânând numai directoratele pentru domeniile respective ale administrării. Ele constituiau elemente descentralizatoare ale ministerelor centrale. Existența celor două organe ale puterii legislative și executive în viața Basarabiei a durat puțin timp, însă roadele activității lor au fost profunde și de durată.

Directoratele, în Basarabia, s-au menținut până în aprilie 1920. conform Decretului - Lege nr.1476 din 3 aprilie 1920 „Atribuțiunile directoratelor din Basarabia și ale secretariatelor de serviciu din Bucovina trec asupra puterilor prevăzute în Constituție la art. 32 și 35, urmând a se exercita de către departamentele corespunzătoare ale guvernului regal”.⁴

După cuvintele acestui Decret – Lege, copiat după cel din Ardeal (D-L nr. 1462 din 2 aprilie), atribuțiile directoratelor din Basarabia, au trecut tot asupra puterilor prevăzute în Constituția din 1866 la art. 32 și 35, urmând a se exercita de către departamentul corespunzătoare ale Guvernului Regal. Aici e necesară o precizare: În acest Decret – Lege s-a strecurat un nonsens juridic. Autorul lui n-a cunoscut situația reală a Consiliului

¹ Monitorul Oficial, 5 septembrie 1918.

² Monitorul Oficial, 9 octombrie 1918.

³ Basarabia și basarabenii. Chișinău, 1991, p. 264.

⁴ Colecțiune de legi, decrete – lege, regulamente, decrete, decizii ministeriale. Vol. IV. București, 1921, p. 28-29.

dirigent și cea a directoratelor din Basarabia. Consiliul dirigent a avut împuterniciri legislative și executive, directoratele din Basarabia numai putere executivă. Astfel, e lipsită de sens trecerea puterii lor legislative asupra puterii prevăzute în art. 32 din Constituție.

În executarea decretelor sus-pomenite, s-a instituit la București o comisie de unificare. Comisia centrală pentru unificare s-a instituit pe lângă președinția Consiliului de miniștri, fiind prezidată de primul ministru și constând din șase membri.¹

Pentru lucrările curente de unificare și descărcare a serviciilor publice din teritorii, s-a instituit în mod provizoriu, din ziua de 8 aprilie 1920, comisii regionale de unificare și descărcare. Comisia regională din Chișinău era alcătuită din: un președinte, nouă secretari generali și nouă delegați ai Guvernului central, numiți prin decret regal, pe timp nedeterminat, după recomandarea Consiliului de miniștri. Ea se află sub autoritatea directă a Comisiei centrale, având de îndeplinit lucrările de descărcare (lichidare) și a prezenta Comisiei centrale propuneri referitoare la procesul de unificare a serviciilor publice. Comisiile regionale primeau directive necesare de la Comisia centrală prin președinția Consiliului de miniștri. În chestiunile locale urgente a căror executare depindeau de mai multe departamente, Comisia regională era abilitată să propună secretarilor generali respectivi soluții spre executare. Prin decizia președinției Consiliului de miniștri din 15 mai 1920 se preciza că „secretariatele generale sunt instituții de stat, care pe lângă menirea ce o au de a duce la bun sfârșit opera de unificare a serviciilor publice, sunt datoare să facă administrație în acele părți ale țării. În așa fel, că bunul mers al treburilor statului să fie asigurat și locuitorii să se poată bucura de toate drepturile garantate lor și să supună tuturor obligațiilor prevăzute prin legi, regulamente și instrucțiuni în vigoare.”²

Secretarii generali erau în fruntea serviciilor publice din Basarabia și aveau următoarele atribuții:

- a. să conducă serviciul în fruntea căruia au fost numiți în strânsă legătură cu departamentele centrale corespunzătoare;
- b. să asigure continuitatea lucrărilor acelor servicii;
- c. să facă propuneri și să ia măsuri în limita competenței de care dispun pentru integrarea treptată a serviciului în

¹ Onișor V. Tratat de drept administrativ român. București, 1930, p. 88.

² M.O., 19 mai 1920.

departamentul central corespunzător.¹

Pe lângă fiecare secretar general funcționa un delegat al departamentului corespunzător din Guvernul central, ales dintre funcționarii superiori. Ei acționau conform ordinelor de serviciu primite de la departamentele ai căror delegați erau și aveau următoarele atribuții:

- a. de a informa departamentul corespunzător din guvernul central și de a ajuta secretarii
- b. generali în lucrările de unificare;
- c. de a ține permanent la curent departamentul al căror delegați sânt asupra mersului
- d. acelor lucrări și asupra dificultăților ce apar;
- e. de a contribui prin experiența lor la opre de îndrumare către departamentul
- f. corespunzător al serviciilor publice din teritoriu.²

Pentru ca opera de unificare să se poată face mai lesne și în mai deplină cunoștință a măsurilor ce se iau în vederea acestei unificări se prevedea ca secretarii generali din comisiile regionale să trimită pe lângă departamentele din București câte unul sau doi funcționari din partea fiecărui secretariat general, spre a le servi ca agenți de informații și ca organe pentru transmiterea corespondenței.³

Guvernul central se stăruia să delimiteze cât mai prescris posibil atribuțiile noilor instituții administrative și prin decizia nr. 33812 din 4 iunie 1920 a președintelui Consiliului de miniștri și ministrului de interne, s-a stabilit că secretarii generali de interne din Cluj, Chișinău și Cernăuți sânt reprezentanții Ministerului de interne în Transilvania, Basarabia și Bucovina. Pentru exercitarea funcțiilor cu care au fost însărcinați ei trebuie să rezolve pe propria responsabilitate toate problemele curente de înțeles local care sânt de competența Ministerului de interne.⁴

Schimbările efectuate în administrația Basarabiei au contribuit pozitiv la bunul mers al lucrărilor de aici însă n-au rezolvat pe deplin multiplele și complexe probleme de ordin administrativ existente. Problemele și neajunsurile administrației

¹ Colecțiune de legi, ... Vol. IV., p. 31.

² Ibidem.

³ M.O., 19 mai 1920.

⁴ Nistor I. S.L'unification institutionelle et administrative de la Roumanie parachevee. În : Nouvelles etudes d'histoire. V.7, București, 1985, p. 139.

basarabene au constituit obiectul unei anchete parlamentare. În septembrie – decembrie 1920 o comisie parlamentară, special creată, a supus unui control riguros sistemul administrativ basarabean. În urma anchetei efectuate a fost întocmit un raport care a fost prezentat parlamentului român de către P. Dragomirescu, deputat de Iași. Acest raport are o importanță deosebită datorită faptului că elucidează starea reală de lucruri și problemele cu care se confrunta administrația basarabeană la acel moment. În raport se constată următoarea situație:

„Organizarea administrativă a fost și încă mai e șubredă, ceea ce dă loc la nemulțămiri și neînțelegeri. Aceasta provine din lipsa personal și mai ales de personal pregătit. ...Golurile au fost completate cu puținile elemente din vechiul regat, din care unele n-au fost la înălțimea chemării și cu elementele basarabene cărora dacă nu le lipsea priceperea conducerii treburilor obștești ca funcționari, nu cunoșteau în de ajuns de bine limba și legile române spre a face față îndatoririlor lor în momentul numirilor, ori mai târziu.

Și dacă, după multă trudă, s-a ajuns încetul cu încetul, la o ameliorare a organizării diferitelor servicii cu funcționari mai conștienți de chemarea lor, apoi a survenit acțiunea distructivă a influențelor politice. Orice numire, orice înlocuire, se făcea și se face în vederea intereselor politice.

În Basarabia prefectul n-a avut aproape nici o normă de conducere, fiindcă legea de organizare a serviciilor exterioare, dependente de ministerul de interne nu s-a aplicat. În schimb însă au fost trimise circulare instructive contradictorii. Prefectul era între Scyla și Carybda, dacă satisfăcea ordinele guvernului, supăra secretariatele. Dacă secretariatele tăceau, protestau parlamentarii. Și dacă strigau cetățenii se alarma guvernul.

Din cauza felul cum este organizat și funcționează aparatul administrativ în Basarabia, precum și din cauza lipsei de norme în autoconducere, starea de lucruri e cam aceasta: Zemstvele sunt autoconduse. Volostele depind de zemstve. Satele de voloste. Unii preoți sunt autonomiști. Învățătorii aproape ai minorităților. Minoritățile stat în stat. Funcționarii oameni politici. Oameni politici potențați, înțelegând a se amesteca în cele mai mici amănunte ale administrației, prefecți supuși la ordine. Contradicție între regimul de drept din Basarabia și vechiul regat”¹.

¹ Raportul Comisiunii Parlamentare asupra anchetei făcute în Basarabia.-

Analizând situația creată, membrii comisiei parlamentare care a efectuat ancheta în Basarabia au propus unele soluții pentru depășirea dificultăților existente:

- a) reorganizarea administrativă pe baza de unificare, descentralizare și stabilitate;
- b) recrutarea riguroasă a personalului administrativ;
- c) instituirea a trei-patru funcții de inspectori administrativi, care să locuiască în Basarabia, pentru ca Guvernul să poată exercita prin ei un control serios, învățământului public;
- d) selecționarea personalului administrativ pe bază de pregătire, experiență și moralitate;
- e) întronarea reală a stabilității în funcții. (La Tighina s-au schimbat 4 prefecți în 2 ani; la Bălți 5 prefecți; la Hotin 7 prefecți);
- f) întemeierea unor norme uniforme de conducere în administrație;
- g) revizuirea atribuțiilor atribuțiilor trupelor de jandarmi aflate în Basarabia.¹

Aceste propuneri, în bună parte, au fost realizate, lucru ce a contribuit la lichidarea neajunsurilor existente și la instaurarea ordinii și stabilității în domeniul administrației publice basarabene.

Mulți funcționari, cărora Unirea nu le era pe plac, în toate neajunsurile și problemele existente învinuiau administrația română. Răspunzându-le lor, D. Ciugureanu scria: „...țin să fac cunoscut că răspunderea pentru neajunsurile de administrație și de o cârmuire din Basarabia nu o poartă elementele venite din vechiul regat. Conducerea cârmuirii Basarabiei a fost mai ales de un an încoace, în mâinile basarabenilor. În fruntea directoratelor au stat basarabeni. Funcționarii din vechiul regat, veniți în Basarabia nu au fost impuși de guvernul central, ci au fost aduși de noi basarabeni sau numiți cu învoirea noastră”.²

Drept confirmare a afirmațiilor lui D. Ciugureanu, prezentăm un tabel ce reflectă raportul dintre funcționarii din vechiul Regat și cei din Basarabia către sfârșitul anului 1920:³

București, 1921, p. 63-64.

¹ Ibidem, p. 66.

² „Sfatul Țării”, 19 februarie 1920.

³ Raportul Comisiunii Parlamentare asupra anchetei făcute în Basarabia.-

DENUMIREA INSTITUȚIEI	FUNCȚIONARI	
	din Basarabia	din Regat
Secretariatul general al învățământului	26	19
Secretariatul general al internelor	113	16
Secretariatul general al finanțelor	289	401
Secretariatul general al industriei și comerțului	68	3
Secretariatul general al agriculturii	253	50
Direcția regională a muncii	19	16
Magistratura din Basarabia	124	169
Prefecturile județelor Bălți, Soroca, Orhei și Tighina	329	113

Secretariatele generale, menționate mai sus, au ființat până la începutul anului 1921. Începând cu 1 aprilie 1921, ele au fost înlocuite, prin decizii ministeriale, cu directorate generale (regionale) pentru principiile reunite, corespunzătoare fiecărui departament al Guvernului central, ca organe detașate ale acestora.¹

Sistemul acesta de directorate regionale a funcționat pe parcursul anilor 1921 – 1924, fiind desființate pe rând, tot prin decizii ministeriale ale ministerelor respective.

Organizarea unitară a administrației României se realizează prin Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925. urmărind să realizeze, în primul rând, unificarea administrativă, legea continua de fapt tradiția centralizatoare a vechiului Regat. Legea definitivă astfel procesul de organizare unitară legislativă și de stat a României, abrogând diversele sisteme după care se administra fiecare provincie.

Autonomia provizorie a Basarabiei în cadrul României a fost impusă de unele considerente:

- a. populația Basarabiei nu era reprezentată, în principiu și în fapt, în parlament, guvern și în celelalte organisme centrale ale statului, iar Constituția și legile în vigoare nu erau purtătoare și a votului reprezentanților ei. De acea, până la

București, 1921, p. 69.

¹ Nistor I.S. Sistemul instituțional și administrativ al României întregite. În: Tribuna, București, nr. 48, 1983, p.13.

întrunirea constituanței, aleasă pe baza votului universal de către toți cetățenii României, au fost menținute organe reprezentative și administrative regionale;

- b. legile din vechiul Regat n-au putut fi extinse mecanic în Basarabia datorită faptului că ele prevedeau o organizare administrativă prea centralizată, comparativ cu cea existentă aici;
- c. unificarea administrativă și instituțională trebuia să îndeplinească de zideratele timpului și să fie administrativ, iar realizarea acestei sarcini necesita timp.

Autonomia Basarabiei în cadrul statului Român a avut un caracter provizoriu, a fost o etapă necesară în calea spre deplină unificare instituțională și administrativă a României întregite, etapă care se încheie cu adoptarea *Legii pentru unificarea administrativă*.

2.2. Administrația publică locală în anii 1926-1938

Legea din 14 iunie 1925 a realizat unificarea administrativă a României. Prin această lege s-a finalizat perioada de provizorat și s-a instituit un sistem unitar al organizării administrative a statului. Potrivit cu prevederile legii teritoriul statului se diviza în județe și comune, care aveau capacitatea de personalitate juridică.

Comunele se împărțeau în două categorii: urbane și rurale. Comunele rurale, în dependență de numărul locuitorilor, se puteau forma din unul sau mai multe sate. Comunele se administrau prin consilieri aleși (3/5), de drept (2/5) și consilieri femei (2-7 persoane), care puteau fi cooptate în consilii. În perioada dintre sesiunile consiliului comunal, își desfășura activitatea delegația permanentă, ca organ consultativ al primarului. Consiliile comunale alegeau primarii, delegațiile permanente, elaborau regulamente cu caracter local, aveau inițiativa și decizia în următoarele domenii: instruire publică, culte, drumurile publice, gospodărie comunală. Fiecare comună, în dependență de necesități și posibilitățile materiale și financiare de care dispunea putea crea servicii locale: administrativ, tehnic, economic, financiar, statistic, sanitar ș.a.

Activitatea administrației comunale era condusă de către primar care avea următoarele atribuții: executa deciziile consiliului comunal și ale delegației permanente, convoca și coordona activitatea consiliului comunal și a delegației permanente, asigura

respectarea actelor normative și legislației în vigoare, numea și revoca funcționarii comunali, realiza și un șir de alte activități prevăzute de legislație.

În fruntea administrației județene se afla prefectul, care era numit prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne. Competența de a decide în problemele de interes județean o avea consiliul județean, format din consilieri aleși (3/5) și consilieri de drept (2/5). În fiecare județ, activau următoarele comisii de specialitate: a) administrativă, financiară și de control, b) de lucrări publice, c) economică, d) culte și învățământ, e) sanitară și de asistență socială. Raportorii a acestor comisii formau delegația permanentă județeană, care sub președinția prefectului desfășura o activitate permanentă de coordonare a activității serviciilor județene și a comunelor.

Județele erau divizate în circumscripții numite plase. În fruntea plasei se afla pretorul, care era șeful poliției locale și ofițer al poliției judiciare. El era subordonat prefectului și era responsabil de executarea în cadrul plasei a prevederilor legale și a deciziilor consiliului și ale delegației permanente județene.

La 3 august 1929 a fost adoptată o nouă Lege pentru organizarea administrației locale prin care au fost operate o serie de modificări sistemului administrativ local creat în 1925, în special referitoare la comuna rurală. În lege se stipula că comunele urbane și rurale pot fi divizate în sectoare care aveau personalitate juridică. Astfel, satele care făceau parte dintr-o comună rurală erau considerate sectoare ale acestei comune și puteau beneficia de conducere proprie. Satul, parte componentă a comunei, hotăra dacă avea nevoie de un organ deliberativ în formă de consiliu sătesc sau dacă rolul acestuia urma să fie îndeplinit de adunarea capilor de familie. Primarul satului era ales pe termen de doi ani, iar secretarul satului și alți funcționari erau aleși în dependență de mijloacele disponibile.

Comunele rurale formate din mai multe sate aveau un consiliu comunal, din care făceau parte și primarii satelor. Primarul comunei era ales dintre membrii consiliului comunal. El era secondat de o delegația alcătuită din două persoane alese din cadrul consiliului. Primarii comunelor care nu aveau în componență sa sate se alegea de adunarea capilor de familie prin vot direct.

Comunele urbane erau administrate de consiliu, delegația consiliului, primar și ajutorii de primar.

Județul avea ca organ deliberativ un consiliu ales și o delegație a consiliului condusă de un președinte ales ca organ executiv. Președintele conducea serviciile județene: administrativ și de statistică; financiar și contabilitate; tehnic, al drumurilor și al construcțiilor; sanitar și al ocrotirii sociale, învățământului; veterinar și zootehnic; economic și un birou al cancelariei. În cadrul fiecărui județ mai activau: un secretar general, un jursconsult, până la trei inspectori județeni și un casier al județului.

În martie 1936 e adoptată o nouă lege administrativă care prezenta următoarele deosebiri față de legea anterioară:

- mărirea atribuțiile prefectului ca organ al puterii centrale, dându-i dreptul să controleze toate serviciile publice din județ;
- continuitatea funcționării consiliilor comunale și județene prin schimbarea unei jumătăți din numărul consilierilor din 3 în 3 ani (prin tragere la sorți) și menținerea fostului primar și prefect;
- se lua primarilor dreptul de a face modificări în listele electorale, trecându-l judecătorilor de ocol;
- crearea viitorilor funcționari administrativi o pregătire profesională;
- se înființa funcția de subprefect (director al prefecturii)
- se crea la toate nivelurile birouri speciale pentru primirea cererilor de la cetățeni.¹

2.3. Administrația publică locală în anii 1938-1940

Legea administrativă din 1938, a fost elaborată ca urmare a Constituției din anul 1938. În conformitate cu noua lege administrația locală se exercita prin unități teritoriale de descentralizare administrativă (comuna și ținutul, care aveau personalitate juridică) și circumscripții administrative și de control (plasa și județul) care erau unități administrativ-teritoriale de „desconcentrare” a administrației generale.

Comunele erau urbane și rurale. Cele urbane se împărțeau în municipii (peste 50000 locuitori sau reședință de ținuturi), orașe reședință de județ și orașe nereședință de județ.

Administrația comunei o exercita primarul și consiliul comunal, iar în satele îndepărtate de reședința comunei exista câte un delegat al satului. Pentru fiecare comună erau obligatorii funcțiile de secretar și casier.

Primarul se numea de prefect în comunele rurale și urbane

¹ Preda M., Voinescu C. Drept administrativ. Partea generală.- București, 1992, p.243-244.

nereședință, de rezidentul regal în comunele reședință de județ, prin decret regal în stațiunile balneoclimaterice și municipii.

Consiliul comunal era format din membri aleși pe 6 ani (3-12) și membri de drept desemnați de prefect, cu vot consultativ.

Județul, unitate administrativă și de control era condus de prefect, funcționar de carieră, numit prin decret regal, el era șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ.

Ca subdiviziune administrativă în județ funcționa plasa, care cuprindea mai multe comune și era condusă de un pretor. În fiecare comună rurală funcționa, în subordinea pretorului, un notar numit de rezidentul regal.

Ținutul era format din mai multe județe și era administrat de un rezident regal cu împuterniciri foarte largi. Era numit pe un termen de 6 ani, avea rangul de subsecretar de stat și era ajutat de un secretar general, funcționar de carieră. Consiliul ținutului era compus din membri aleși și membri de drept, având atribuții deliberative (stabilirea impozitelor și taxelor în limitele stabilite de lege, aprobarea bugetului, împrumuturi, înstrăinări de bunuri, concesiuni, etc.) și consultative.

În cadrul ținutului funcționau următoarele servicii: administrativ, financiar, tehnic, agricol, zootehnic și veterinar, asistență și igienă socială, învățământ, contencios administrativ, militar.

Județele basarabene au fost incluse în următoarele ținuturi:

- Cernăuți: Hotin,
- Prut: Bălți, Soroca,
- Nistru: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea Albă,
- Dunărea de Jos: Ismail, Cahul.

2.4. Administrația publică locală în anii 1941-1944

Comunele erau urbane și rurale. Comunele rurale erau compuse din mai multe sate și aveau personalitate juridică. Primarii comunelor rurale erau numiți de către prefectul județului. În fiecare comună activa un consiliu de primărie în următoarea componență: primarul, preotul, directorii de școli, notarul, agronomul, inginerul silvic, medicul, medicul veterinar și un agricultor fruntaș.

Plasa era o subdiviziune a județului, compusă din mai multe comune și nu avea personalitate juridică. Plasa era condusă de un prim-pretor ajutat de unul sau doi pretori. Prim-pretorul

îndruma, coordona și controla activitatea tuturor instituțiilor administrative din cuprinsul plasei. În cadrul plasei activau următoarele servicii: agricol, silvic, învățământ și culte, sănătate și ocrotire socială, zootehnie.

Județele erau circumscripții teritoriale, nu aveau calitatea de persoană juridică și nici buget propriu. În această perioadă județul Hotin a fost trecut în componența Bucovinei de Nord, iar la sud a fost format un nou județ - Chilia. Județul era condus de prefect numit prin decret regal, care avea în subordine toate instituțiile administrative din cadrul județului și era șeful poliției județene. Pe lângă prefect funcționa Consiliul de prefectură în care intrau șefii serviciilor din cadrul județului.¹

¹ Platon M., Roman A., Roșca S., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova.- Chișinău, 1999, p.323-330.

DIMENSIUNEA POLITICĂ A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

1. Relațiile administrației publice cu mediul politic

1.1. Administrația și sistemul politic

În scopul studierii complexe a fenomenului administrativ este necesară cercetarea sistemului administrației publice în raport cu mediul social și în mod special cu cel politic, care exercită o influență esențială asupra activității organelor administrației publice atât la nivel central cât și la nivel local.

Înțelegând prin administrația publică acea activitate care constă în principal în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice,¹ constatăm că sistemul administrativ se intercondiționează și întreține raporturi privilegiate cu sistemul politic. Relația specială pe care o are administrația publică în relația sa cu puterea politică rezultă din poziția sa de mecanism intermediar de execuție, ce are menirea de a organiza și de a asigura execuția deciziilor politice exprimate prin lege. În acest scop, administrația publică îndeplinește mai multe funcții:

- a) de pregătire a deciziilor politice,
- b) de organizare a executării deciziilor politice,
- c) executarea directă a deciziilor politice,
- d) asigurarea executării deciziilor politice,
- e) purtător al doleanțelor populației în raport cu cei care adoptă deciziile politice.²

Pe de o parte, administrația este foarte strâns legată de puterea politică, care îi conferă legitimitate și, astfel, acțiunea sa se desfășoară sub autoritatea statală, iar pe de altă parte, administrația recurge la posibilitățile și competențele sale pentru a se opune forței politice care tinde să o domine. „Procesul administrării reprezintă realizarea voinței autoritare a celui ce administrează, ce are putere pentru a-și atinge scopul. Dar însăși administrarea este un mijloc prin intermediul căruia activitatea bine gândită și organizată a puterii se transformă din posibilitate în

¹ Alexandru, I. Funcțiile administrației publice în statul de drept. În: Economie și administrație locală, 1996, nr.1-2, p.16.

² Alexandru, I. Structuri, mecanisme și instituții administrative.- București: Ș.N.S.P.A., 1992, p.8

realitate”¹ – menționa T.Popescu.

Influența pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de două tipuri: a) influența doctrinelor și a valorilor politice și b) influența instituțiilor politice.

În legătură cu primul tip de influențe, se invocă faptul că administrația nu este animată de o ideologie sau o doctrină specifică, acțiunea sa nu se legitimează prin ea însăși, ci toate acestea provin din sistemul de valori dominant în societate.

În țările atașate liberalismului, evoluția administrației s-a produs concomitent cu cea a instituțiilor politice. Primatul acordat individului de către liberalismul tradițional, a antrenat, pe de o parte, stricta limitare a competențelor statului (menținerea ordinii și respectarea regulilor concurenței), iar pe de altă parte a adus la supunerea administrației publice, față de principiile de legalitate.

Cel de-al doilea tip de influență decurge din acțiunea instituțiilor politice. Tipul relațiilor de putere și condițiile de luptă politică influențează administrația și explică variantele posibile de organizare ale acesteia, în cadrul aceluiași sistem politic. În acest sens, se constată că situația administrației în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituțional, structura statului, sistemul de partid.²

Trebuie menționat faptul că constituirea unui anumit tip de administrație este influențată și de cultura politică dominantă sau de subculturile regionale.

1.2. Administrația și regimurile politice

Regimul politic reprezintă ansamblul metodelor și mijloacelor de realizare a puterii, a relațiilor existente între elementele care alcătuiesc sistemul social politic, relevând, mai ales, regimul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Așadar, regimul politic se referă la condițiile concrete de funcționare a administrației în relație cu politica.

Regimul politic existent într-o țară influențează în mod substanțial administrația statului respectiv. Din acest punct de vedere apar diferențieri majore în modul de organizare și funcționare a sistemului administrativ, dictate de cele două categorii de regimuri politice și anume, regimurile democratice și regimurile nedemocratice (autoritare sau totalitare).

Într-un regim democratic se admite existența unei

¹ Popescu T. Politologie.- Chișinău, 1998, p.41.

² Filip Gh., Onofrei M. Administrație publică.- Iași, 1999, p.172-174.

administrații profesionale. În consecință, grupul uman al funcționarilor și, în special, cel al înalților funcționari poate și trebuie să coexiste cu diferite ideologii politice și va interveni, mai mult sau mai puțin, în societate conform ideologiei partidului de la putere.

Într-un regim totalitar sau autoritar situația este opusă, administrația fiind identificată, într-o măsură mai mică sau mai mare, cu clasa politică conducătoare, mai ales la nivelele sale superioare.

În mod evident, ambele regimuri vor fi întotdeauna influențate de către împrejurările politice, economice și sociale concrete.

În cadrul regimurilor democratice, diferențe considerabile apar între regimurile de tip parlamentar și cele de tip prezidențial.

În regimul democratic, apar următoarele caracteristici specifice:

- Administrația se află sub autoritatea directă a guvernului, dar se organizează și funcționează conform liniilor generale impuse de aleșii poporului.
- Există o concordanță între voința majorității electorilor și conduita administrației ce se poate asigura prin:
 - modul de desemnare a șefului statului în regimul prezidențial;
 - desemnarea și responsabilitatea miniștrilor în regimul parlamentar;
 - autoritatea legilor care sunt emanația parlamentului (în ambele regimuri).
- Democrația antrenează în mod necesar descentralizarea care tinde să încredințeze gestiunea colectivităților locale unor organe alese pe plan local.
- Parlamentul, independent de acțiunea pe care o exercită în domeniile legislativ și bugetar (elaborarea de legi și votarea creditelor bugetare), exercită anumite influențe asupra administrației:
 - în regimul parlamentar, Parlamentul formulează critice la adresa administrației, instituie anchete, adresează interpelări miniștrilor. De la tribuna Parlamentului se pot denunța abuzuri și se pot iniția propuneri. De asemenea, miniștrii, șefii serviciilor publice sunt, de regulă, numiți de majoritatea camerelor parlamentare.
 - în regimul prezidențial sau de monarhie

constituțională, controlul Parlamentului este mai puțin energic decât în regimul parlamentar propriu-zis, dat fiind faptul că miniștrii nu sunt responsabili decât în fața președintelui sau regelui. Totuși, și în aceste cazuri, Parlamentul își menține supremația, prin faptul că votează legile și bugetul, de care administrația este dependentă.

- În regimul democratic, administrația este supusă nu numai controlului Parlamentului, ci și supravegherii presei, care este liberă să critice miniștrii și funcționarii.
- Ansamblul libertăților publice permite cetățenilor să-și expună doleanțele și să fie protejați contra abuzurilor. De asemenea, administrației, adică cetățenii își pot exprima adeziunea sau dezaprobarea prin intermediul votului.
- Administrația este supusă și unor controale interne care decurg din ierarhie și tutelă.

Există însă și anumite pericole:

- politica riscă să se amestece în administrație și să o facă să-și piardă caracterul ei de imparțialitate și de neutralitate;
- funcționarii sunt supuși atât presiunilor alegătorilor, cât și partidelor aflate la putere, care tind să confiște administrația în profitul lor.¹

Conform principiului separației puterilor în stat, fiecare dintre acestea este investită cu anumite prerogative nici una dintre puteri neavând posibilitatea uzurpării atribuțiilor celeilalte. Este adevărat ca între organismele care exercită prerogativele unui anumit tip de putere există o întrepătrundere funcțională și chiar o colaborare menite să asigure armonia procesului de guvernare și implicarea excesului de putere.

Unul din elementele definitorii ale democrației este autonomia locală. În această ordine de idei consolidarea autonomiei locale ar trebui să fie principala prioritate politică a procesului de reformare a societății moldovenești deoarece consolidarea autonomiei locale înseamnă consolidarea democrației.

Autonomia locală reprezintă unul din elementele de organizare a puterii publice, specificul căruia constă în natura sa politică dualistă. În aspect instituțional, organele administrative locale sunt integrate în mecanismul unic de administrare a

¹ Costea M. Introducere în administrația publică.- București: Ed. Economică, 2000, p. 40-41.

statului, administrația publică locală având un aparat ce activează în baza legilor și a altor acte normative, abilitat să-și aprobe independent bugetul. Dar, organele administrației publice locale au o altă natură și importanță decât institutele puterii de stat și mai mult înclină spre societatea civilă. Ele nu sunt subiecte ale puterii de stat, ci intră în grupa subiecților puterii sociale. În același timp, e evident, că ambele tipuri de putere au multe laturi comune. Puterea locală ca și cea centrală are un caracter public, realizează scopuri comune (administrarea treburilor publice), se apropie de instituțiile statale după metodele de realizare a obiectivelor sociale.¹

Eficiența activității administrației publice locale sporește atunci când există o delimitare clară de competențe, când sunt stabilite cu maximum de exactitate competențele și responsabilitățile fiecărui organ administrativ și respectiv a fiecărui angajat.

Este necesar de a asigura suportul financiar suficient pentru activitatea eficientă a autorităților locale. Se impune consolidarea bazei economico-financiare a autonomiei locale care ar garanta autorităților locale un nivel rezonabil de resurse. În caz contrar, ele nu vor fi în stare să realizeze pe deplin competențele atribuite, discreditând astfel ideea de autonomie locală.

Afirmarea autonomiei locale nu poate fi concepută fără asigurarea unui mecanism eficient de îngrădire a autorităților locale de amestecul și abuzurile autorităților centrale. Tendința de amestec în treburile autorităților locale este una constantă, diferă doar procedeele de realizare.

În scopul garantării respectării legislației și a sporirii eficienței, trebuie create mecanisme eficiente de control a activității autorităților locale, dar fără a atinge libertatea de acțiune a organelor și a funcționarilor administrației publice locale în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin.

Revenind la influența exercitată de regimul politic asupra administrației, constatăm că în cadrul regimului totalitar apar următoarele caracteristici principale:

- Administrația este complet dependentă de Executiv. Ea rămâne subordonată legii, însă legea rezultă din voința unui colegiu guvernamental sau al unui dictator, nu din aceea a

¹ Cornea, S. Rolul autonomiei locale în afirmarea democrației. În: Administrarea publică, 2002, nr.4, p. 35-36.

reprezentanților aleși ai națiunii.

- Administrația își pierde caracterul de imparțialitate, ea trebuind să servească interesele guvernului, ale dictatorului sau ale partidului care îl susține.
- Formalitățile de procedură sunt simplificate sau neglijate, dreptul la grevă este suspendat, au loc epurări pe criterii politice.
- Totalitarismul antrenează în mod automat centralizarea, colectivitățile fiind administrate de către agenți numiți sau desemnați prin alte procedee decât sufragiu universal direct.
- Controlul exterior este minor. Slăbește controlul presei și al opiniei publice, în timp ce controlul intern se intensifică, administrația fiind supusă unei puteri ierarhice și discreționare foarte puternice.
- Partidul care-l susține pe dictator sau guvernul se amestecă în viața administrativă, existând uneori confuzia între funcțiile pe care le au persoanele în partid și cele din administrație.¹

În regimurile autoritare sau totalitare, administrația este întotdeauna la dispoziția exclusivă a puterii unice, fiind organizată centralizat și unitar la nivelul întregii colectivități naționale și pe cale de consecință constituie întotdeauna o „administrație de stat”. Cultul personalității și voința de renovare națională sunt însoțite de extinderea puterii administrației care se transformă într-un instrument indispensabil de realizare a proiectelor partidului unic. Beneficiind de competențe discreționare, și fiind eliberată de necesitatea respectării normelor de drept, administrația publică trebuie să facă dovadă unei loialități absolute față de sistemul politic.

În fostele țări socialiste, administrația publică nu reprezenta decât un instrument aflat în serviciul construcției socialismului. Astfel, administrația și-a pus amprenta asupra ansamblului vieții economico-sociale, impunând exigența și disciplina strictă caracteristice centralismului democratic de tip comunist.

În țările aflate în curs de dezvoltare, punerea în practică a sistemului administrativ este adesea, condiționată de o serie de preocupări de ordin ideologic și politic (orientare politică, probleme de dezvoltare) și mai puțin de considerente de utilitate și eficiență.

¹ Profîroiu, A., Popescu, I. Introducere în știința administrativă. [On-line], [citat 07.10.07]. Accesibil: < <http://www.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap3> > , Capitolul 3 Administrația și factorii politici generali.

Influența sistemului de valori politice asupra sistemului administrativ este evidențiată prin fidelitate față de regimul politic, cerință care se presupune respectată de toți funcționarii publici, indiferent de postul ocupat.

1.3. Structura de stat și administrația

Structura de stat reprezintă organizarea puterii de stat în raport cu teritoriul și populația, raporturi ce se constituie între elementele sistemului statal, formațiunile statale sau unitățile administrativ-teritoriale.

Statul unitar se caracterizează prin aceea că puterea e structurată pe un singur palier.¹

Statul unitar presupune existența unei voințe politice unice ce este impusă cetățenilor prin intermediul unui aparat administrativ controlat de centru.

Statul unitar, deși este delimitat în unități teritorial-administrative care pot fi relativ autonome, această autonomie nu echivalează cu suveranitatea internă: organele deliberative locale nu au putere legislativă, autonomia lor fiind consacrată și limitele acesteia fiind stabilite de constituția adoptată la nivel central – singura existentă – și de legile emise de puterea centrală.

Statele unitare au și multe particularități distincte, fapt ce permite clasificarea lor după anumite principii. Astfel, în dependență de *existența (sau inexistența) teritoriilor autonome*, statele unitare pot fi: simple și compuse.

Statele unitare simple sunt acele state care nu au autonomii teritoriale. Teritoriul statelor respective ori nu este delimitat în unități teritorial-administrative (în cazul statelor mici ca teritoriu), ori sunt delimitate doar în unități teritorial-administrative (Franța, Polonia, Algeria, Columbia ș.a.). Unitățile teritorial-administrative pot fi constituite pe două-trei nivele: local – județean (raional) – regional, sau pe patru nivele ca în Franța.

Statele unitare compuse sunt acele state care au una sau câteva autonomii teritoriale (Azerbaijan, Danemarca, Spania, China). Autonomia în domeniul construcției statale înseamnă luarea în considerație la delimitarea teritoriului statului a particularităților naționale, culturale, istorice, geografice, locale ș.a.

¹ Cornea S. Considerații referitor la relațiile administrației publice cu mediul politic. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 oct. 2007.- Ch.: S.n., 2008, p.30-41.

Autonomiile pot fi *teritoriale* și *extra-teritoriale*. Autonomia teritorială reprezintă o entitate teritorială creată în baza particularităților menționate, populației oferindu-i-se posibilitatea de a rezolva anumite probleme de importanță locală. De regulă, autonomia teritorială este acordată populației care are anumite particularități de ordin economic și cultural determinate de factori istorico-geografici. Autonomia național-teritorială este acordată minorităților naționale stabilite compact pe un anumit teritoriu.

Autonomia teritorială poate fi: *politică* sau *administrativă*. Deosebirea esențială dintre ele, cu o anumită doză de relativitate constă în următoarele: autonomia politică își poate crea propriul sistem legislativ, iar autonomia administrativă nu beneficiază de acest drept.

Autonomia extra-teritorială (mai este numită și autonomie etnoculturală sau național-culturală) nu presupune divizare teritorială. Acest tip de autonomie este acordat minorităților naționale amplasate răzleț pe teritoriul statului și se materializează prin crearea propriilor organizații ce promovează valorile respectivei minorități și le apără interesele.

După gradul de dependență al autorităților publice locale față de autoritățile centrale ale statului, statele unitare se divizează în state centralizate și state descentralizate.

În statele unitare centralizate, dependența autorităților publice locale față de autoritățile centrale ale statului este destul de mare, relațiile dintre ele fiind constituite în baza principiului verticalității puterii. Organele puterii locale se subordonează puterii centrale, iar conducătorii lor sunt numiți de autorităților centrale.

În statele unitare descentralizate autoritățile locale sunt constituite și activează în baze principiilor autonomiei locale, care oferă colectivităților locale posibilitatea de a-și rezolva pe propria lor răspundere problemele locale. Relațiile dintre autoritățile centrale cu cele locale au la bază principiul colaborării. Controlul activității autorităților locale realizat de către autoritățile centrale este un control de tutelă administrativă.

Autonomia constă în repartizarea puterii de decizie între guvernul central, pe de o parte, și administrația locală pe de altă parte, care are o anumită independență față de autoritățile centrale. Independența relativă a autorităților administrației publice locale presupune autonomia administrativă și financiară a acestora. Autonomia locală se stabilește pe cale legislativă, deci

este o expresie de voință a puterii legislative. În statele contemporane autonomia locală se realizează cu condiția respectării caracterului unitar al statului. Acest lucru este stipulat și în Constituția Republicii Moldova, dispozițiile alineatului 3 al articolului 109 prevăd că aplicarea principiilor autonomiei locale nu pot afecta caracterul unitar al statului.

Autonomia locală nu trebuie confundată cu independența totală a administrației locale față de autoritățile centrale. Ea este concepută ca o posibilitate a colectivităților locale de a acționa în mod liber, în cadrul legii, în toate problemele de interes local. În același timp, colectivitățile locale cuprinse în subdiviziuni teritorial-administrative ale statului, realizându-și dreptul de autoadministrare contribuie la realizarea intereselor generale ale statului. Statul fiind factorul cel mai important care asigură și garantează autonomia locală, este direct interesat în menținerea echilibrului și a conlucrării autorităților publice de diferite niveluri în soluționarea problemelor atât de interes local, cât și a celor de interes național. Constituirea unui sistem funcțional al autorităților locale este o etapă absolut necesară în opera de edificare a statului de drept. Activitatea eficientă a autorităților locale contribuie la o îmbinare armonioasă a intereselor generale cu cele locale.¹

Este general acceptat că autonomia locală nu se acordă pe baze etnice iar gradul de autonomie se raportează la toate unitățile administrativ-teritoriale, indiferent de compoziția etnică a populației. Autonomia nu este un drept al unei colectivități etnice ci este un obiectiv politic de guvernare descentralizată. Admiterea conceptelor menționate ar însemna să se creeze o discriminare între cetățenii unei țări în funcție de apartenența lor la o națiune sau la o minoritate națională.²

Statele unitare pot fi clasificate și după *componența națională a populației*. În conformitate cu principiul menționat, statele se împart în mononaționale (Suedia, Norvegia ș.a.) și multinaționale (Marea Britanie, Spania), cu toate că, în lumea contemporană este imposibil de conceput un stat strict mononațional.

¹ Cornea, S. Rolul autonomiei locale în afirmarea democrației. În: *Administrarea publică*, 2002, nr.4, p. 37.

² Ionescu, Cr. *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol.I.- B.: Lumina Lex, 1997, p.72

Statul federativ – este constituit din două sau mai multe state membre care în limitele și în condițiile stabilite prin constituția federației își transferă o parte dintre atributele lor suverane în favoarea statului federativ și dau astfel naștere unui nou stat, distinct de statele ce îl alcătuiesc.

Competențele autorității centrale sunt stabilite de către subiecții ce formează federația și consfințite în actul constitutiv, de regulă Constituția. Competențele autorităților locale chiar dacă sunt stabilite tot prin Constituție, sunt “păstrate”, nu sunt dobândite. În statul unitar competențele autorităților locale, oricât de largi ar fi, sunt cele atribuite de autoritatea centrală. De aici rezultă un alt element important. În statele unitare autoritatea centrală menține dreptul de control și de a se implica în activitatea autorităților locale, iar în statele federale autoritatea centrală poate interveni în domeniile în care exercitarea competențelor aparține autorităților locale numai în modul prevăzut expres de constituția federală.¹

Statul *federal* implică existența unor unități teritoriale multiple ce sunt dotate constituțional, legislativ și juridic cu un anumit grad de autonomie. Numite state, aceste unități federale nu au însă competențe în materie de relații internaționale.

Cercetătorii ruși I.Busîghina și A.Zaharov consideră că un stat, pentru a avea calitatea de federație, trebuie să întrunească următoarele criterii:

- orice entitate teritorială și cetățenii care locuiesc aici, concomitent, se află sub jurisdicția a două nivele ale puterii de stat;
- fiecare nivel al puterii de stat are competențe proprii;
- nici unul din nivelele de putere menționate nu poate suprima pe celălalt.²

De regulă, se consideră că statele deosebit de mari instituie un model federal de organizare pentru a introduce nivelul intermediar de administrare, fapt care ar asigura o administrare mai eficientă a teritoriilor sale întinse.

Excepție sunt statele mai mici care au devenit federații în

¹ Catană V. Statul federativ: principii și reglementări, [On-line], [02.09.2007]. Accesibil: [www.ipp.md/files/ Publicatii /2002/decembrie/ Statul%20federativVCatan.doc](http://www.ipp.md/files/Publicatii/2002/decembrie/Statul%20federativVCatan.doc)

² Бусыгина И., Захаров А. Федерализм // Общая тетрадь (Вестник Московской школы политических исследований), № 4, 2002, с. 96-99.

virtutea condițiilor istorice (Austria, Elveția, ș.a.) ele fiind constituite din entități anterior de sine stătătoare, sau în virtutea așezării geografice, organizarea federală fiind determinată de amplasarea insulară a statului (Malaysia, Comore, Saint-Kitts și Nevis).¹

Structura de stat, adică modul în care sunt divizate și repartizate competențele statale, influențează, în mod direct, structura administrației. În acest sens, se pot evidenția deosebirile care apar între administrațiile statelor federale și cele ale statelor unitare:

- Astfel, în statele federale apare o eterogenitate a administrației, care contrastează cu uniformitatea existentă în statele unitare. Fiecare stat membru al federației poate să-și organizeze, după nevoi, propriile instituții administrative.
- De asemenea, se creează o dedublare a administrației, prin suprapunerea celor două nivele administrative (cel al statului federal central și cel al statelor membre) fără, însă, să existe o legătură organică între acestea.
- În domenii care sunt de competență exclusivă a statului federal (apărarea, afacerile externe), această dualitate nu ridică probleme. În schimb, apar probleme deosebite în domenii în care competențele sunt partajate între statul federal și statele membre ale federației.
- Totodată, apar probleme specifice legate de funcția publică, în special cele care țin de recrutarea funcționarilor la nivel federal. Regulile formale au în vedere menținerea unui echilibru geografic sau etnic în domeniul recrutării. Această problemă se pune, însă, și la nivelul statelor unitare, în care coexistă mai multe comunități etnice, lingvistice sau religioase și care exercită presiuni pentru ca recrutarea să se facă după criteriul reprezentării proporționale. Acest fapt are drept consecință supradimensionarea aparatului administrativ fără ca acesta să fie necesară din punct de vedere tehnic.

1.4. Sistemul de partide și administrația

Între sistemul administrativ și partidele politice, relațiile sunt diverse, în funcție de sistemul partidist existent în statul respectiv.

¹ Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova.- Chișinău, IPP, 2003, [On-line], [02.09.2007]. Accesibil: http://www.ipp.md/public/biblioteca/_63/ro/Federal%20Regional%20Osoianu.doc

Sistemul de partide care domină într-un stat exercită o influență majoră asupra structurii și funcționării administrației publice.

În sistemele bazate pe existența unui singur partid politic sistemul administrației publice este subordonat structural și funcțional acestui partid. Partidul poate să lase în seama administrației numai responsabilitatea gestiunii curente. În aceste condiții este foarte greu să se facă distincție între conducerea de stat și cea de partid. Deși se declară că întreaga putere aparține poporului, întreaga activitate a administrației are drept obiectiv realizarea voinței politice a partidului unic.¹

Existența unui partid unic are drept consecință faptul că programul acestui partid sau obiectivele urmărite de către grupul care îl conduce sunt aceleași cu cele ale statului. Ca urmare administrația trebuie să aplice linia politică urmată de guvern, deci de partidul unic respectiv.

Influența politicului, în acest caz, asupra administrației se poate face pe două căi:

- din interior: pentru a intra în administrație sau pentru a ocupa posturi de răspundere nu este suficient să ai cunoștințe sau aptitudini practice, ci trebuie să dovedești apartenența la partidul unic.

- din exterior: se exercită prin dreptul de supraveghere care aparține unor instanțe naționale, regionale și locale ale partidului și care se manifestă asupra serviciilor administrative situate la nivelurile respective. Partidul unic are un cuvânt de spus în ce privește avansarea, transferul sau sancționarea disciplinară.

Politizarea internă și externă trebuie să asigure subordonarea totală a administrației față de partid și schimbul permanent de idei și oameni în ambele sensuri.²

În statele democratice bazate pe principiile pluralismului politic și a pluripartidismului, sistemele administrative au legături indirecte cu partidele de guvernământ și cele care participă în coalițiile de guvernare. Persoanele desemnate sau acceptate de aceste partide ocupă funcții politice în organele administrative și prin aceasta, influențează activitatea sistemul administrației publice.

¹ Alexandru, I. Criza administrației.- București: Ed. ALL BECK, 2001, p.144.

² Costea, M. Introducere în administrația publică.- București: Ed. Economică, 2000, p.42.

Analizând gradul de independență a administrației față de partidele care dețin puterea se evidențiază două concepții, și anume: a) una care admite existența unui anumit grad de politizare pe care ei îl consideră de dorit și ca fiind inevitabil; b) alta care aspiră către depolitizarea totală a serviciilor publice. Evidentă fiind existența, între aceste două extreme a pozițiilor intermediare.

Regimul politic în care politizarea administrației a fost practică în mod masiv și oficial este cel al SUA de la mijlocul sec. al XIX-lea. Funcțiile administrative erau atribuite învingătorului în competiția electorală. Posibilitatea acordată conducătorilor partidelor de a exclude pe funcționarii numiți de șefii partidului advers pentru a-i înlocui cu oamenii fideli lor nu se practica numai la scară federală, ci și la nivelul statelor și municipalităților. Această practică poartă denumirea de sistem spoliator sau patronal.

Argumentele în favoarea acestui sistem sunt:

- „Rotația funcționarilor”, care este o practică conformă cu regulile democrației și care permite unui mare număr de cetățeni să poată ocupa funcții oficiale în administrație.
- Evitarea constituirii unui corp de funcționari permanenți, legați de privilegiile lor, indiferenți față de cetățeni.
- Existența acestui sistem este absolut necesară funcționării unui sistem politic clădit pe rivalitatea dintre partide. El permite partidelor politice să-și sporească numărul militanților, oferind acestora perspectiva de a obține, în caz de victorie, funcții de stat. El rezolvă cel puțin parțial și problema finanțării partidelor.

În sistemele în care conducerea este asigurată de mai multe partide, politizarea administrației, atunci când este admisă, se face într-un mod mult mai complex. Partidele majorității guvernamentale își repartizează ministerele; fiecare formațiune politică, într-o oarecare măsură, își vede recunoscut dreptul, de către partenerii săi, de a deține funcții publice, repartiție care se face într-un mod proporțional cu voturile câștigate și cu negocierile care au loc în urma alegerilor între partidele câștigătoare.

Susținătorii concepției apolitice a administrației invocă două serii de argumente:

- Argumente de natură politică:
 - Într-o administrație compusă din funcționari subordonați unui partid poate apărea tendința de nerespectare a libertăților publice.

- O administrație politizată constituie prin ea însăși o încălcare a principiului democratic al admisibilității cetățenilor în funcții publice, după alte criterii decât cel al valorii profesionale.
- Se consideră că numai o administrație compusă din funcționari recrutați pe criteriul valoric poate rezista la diferite influențe ale unor grupuri de presiune.
 - Argumente de eficacitate
- Administratorii numiți în funcție de criteriile politice nu sunt întotdeauna mai competenți din punct de vedere profesional decât cei recrutați pe baze obiective; calitatea conducerii este de cele mai multe ori mai bună în al doilea caz decât în primul.
- Pe de altă parte, continuitatea acțiunii administrative riscă să sufere schimbări de personal, care se produc atunci când un nou partid vine la putere. Spre exemplu, cu ocazia schimbărilor de președinte, administrația americană cunoaște timp de câteva luni mai multe fluctuații, chiar o adevărată politizare.¹

1.5. Factorul politic și administrația publică locală

Referitor la imixtiunea politicului în administrația publică locală constatăm că filierele politicului, stabile și influente, sunt omni-prezente în structurile administrative locale, iar presiunile asupra funcționarilor publici fiind destul de frecvente. Atestăm situația de politizare excesivă a autorităților executive locale, de numirea în funcții de conducere și coordonare pe criterii politice și nu pe cele de competență a unor membri sau simpatizanți ai partidului cu o influență mai mare în raion.

Funcționarii publici locali nu sunt dispuși să mediatizeze problema imixtiunii politicului în treburile administrației, caracteristică ce poate fi explicată printr-o mentalitate marcată de teama unor eventuale represalii. În raioanele în care raportul de forțe între principalele forțe politice este relativ echilibrat, funcționarii locali sunt mai dispuși de a-și manifesta dezacordul față de maniera în care partidele politice încearcă să înlăture adepții concurenților politici pentru a-i înlocui, indiferent de nivelul ierarhic, cu proprii oameni. Problema, aici, apare la nivelul competenței celor nou-numiți, care nu sunt aleși decât pe criterii politice. Instabilitatea și ambiguitatea politică contribuie la instaurarea și perpetuarea unei stări de confuzie și incertitudine.

Relațiile politice ca factor mediator pentru corupție sunt

¹ Ibidem, p.43-44.

susținute de puterea pe care conducătorii politici o au asupra funcționarilor, a administrației în general, dar în mod special la nivel local. S-au înrădăcinat diverse practici de presiuni politice și mijloace prin care conducătorii politici își asigură dominația asupra funcționarilor și influențează procedurile publice: schimbarea abuzivă a funcționarilor cu persoane loiale politic; ordine mascate și ilegale date funcționarilor publici; abuzuri și oferirea de informații din interior.

În concluzie, menționăm că activitatea sistemului administrativ nu poate fi concepută în afara relației cu mediul politic. Chiar dacă administrației publice îi sunt caracteristice anumite particularități cu caracter tehnic, ea este în mod direct influențată de instituțiile și orientările politice, fenomenul având efect reciproc. Această relație nu semnifică însă o lipsă de inițiativă și un dinamism din partea acesteia, cu toate că, administrația publică, uneori, este prezentată ca fiind imobilă prin natura sa și incapabilă, în esență, să se adapteze evoluțiilor cerute și necesare. Administrația publică, ținând cont de realitățile sociale și politice, care evoluează în timp și în spațiu, dispune de o anumită suplețe în acțiunea proprie și de o capacitate de adaptare la cazuri particulare.

2. Procesul electoral local

2.1. Rolul autorităților APL în organizarea alegerilor locale

Alegerile competitive, libere și corecte nu constituie doar un criteriu esențial al democrației dar și o condiție obligatorie a existenței ei.

În acest context, alegerile locale au o mare importanță în procesul de afirmare a democrației la nivel local, îndeplinind următoarele funcții:

- permit electoratului de a participa la administrarea intereselor publice locale fie direct, fie prin intermediul reprezentanților aleși;
- conferă legitimitate sistemului administrativ local;
- selectează un lider al colectivității locale;
- fiind multiple manifestări de voință în ansamblu, constituie un act colectiv în urma căruia se aprobă o echipă;
- permit electoratului să participe nemijlocit la viața social-politică a colectivității locale prin votarea programelor electorale ale candidaților;

- permit electoratul să-și expună opinia referitor la activitatea formațiunilor politice aflate la putere și la direcțiile de activitate în perspectivă;
- confirmă sau infirmă activitatea celor aleși, dându-le mandat de acțiune sau înlocuindu-i cu alții.¹

Mecanismul electoral configurează tabloul sistemului partidist existent, cât și ponderea și distribuția forțelor politice.

Constituirea structurilor orizontale de putere mult mai adecvate nevoilor nemijlocite ale cetățenilor are consecințe importante nu numai în viața politică propriu-zisă, ci și în revigorarea societății civile. Din această perspectivă, alegerile locale sunt eliberate de caracterul lor politic, de suficiența confruntării ideologice, fiind legate de interesele specifice grupurilor sociale, categoriilor socio-profesionale, comunităților urbane și rurale. În acest mod, oamenii se regăsesc mai bine reprezentați în structurile decizionale locale, iar autoritatea conducătorilor este întărită de competențele profesionale și calitățile lor moral-civice recunoscute prin votul popular. Deși alegerile locale nu reprezintă panaceul soluționarea multiplelor probleme ale vieții comunitare, ele impulsionează și în același timp reclamă afirmarea societății civile ca factorul esențial de potențare a raporturilor cu oricare dintre formele puterii, ca și depolitizarea acestora. Fenomenul se subsumează tendinței actuale a democrațiilor de a modera impactul structurilor verticale ale puterii asupra cetățeanului și da a amplifica rezonanța socială a structurilor orizontale de putere.

Alegerile locale reprezintă singura modalitate legitimă de instituire a pluralismului decizional, ca o consecință directă a raportului dintre forțele politice de la putere și din opoziție, în general dintre componentele sistemului partidist.²

Procesul electoral local include activitățile și procedurile derulate consecutiv ce țin de organizarea, desfășurarea și totalizarea rezultatelor alegerilor locale. Alegerile locale, prin însăși esența lor, au ca scop promovarea în funcțiile eligibile ale administrației publice locale a unor persoane demne, cunoscătoare a problemelor specifice localităților, în corespundere

¹ Popa V., Manole T., Mihăilă I. Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative.- Chișinău, 2000, p.14.

² Radu Al., Radu Gh., Porumb I. Sistemul politic românesc, un sistem entropic?- București, 1995, p. 95.

cu cerințele legitime ale locuitorilor.

Sarcina organizării și desfășurării alegerilor locale revine organelor electorale. Sistemul organelor electorale ale Republicii Moldova, convențional, poate fi divizat în două categorii de organe electorale:

a) centrale: Comisia Electorală Centrală (în continuare CEC),

b) locale: consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare.

Administrația publică, de rând cu organele electorale, este responsabilă de buna organizare și desfășurare a scrutinului electoral.

Autoritățile administrației publice locale, în fiecare an (după 01 ianuarie), precizează listele electorale la domiciliul alegătorilor și cel târziu la 01 martie, prezintă informația respectivă Comisiei Electorale Centrale.

Electoratul, potrivit prevederilor constituționale, include cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot. Pentru identificarea și nominalizarea alegătorilor se întocmesc listele electorale. Listele respective se întocmesc de către primăriile satelor (comunelor) și orașelor (municipiilor), în două exemplare, pentru fiecare secție de votare.

Este important de menționat că lipsa vizei de reședință nu constituie o restricție pentru a fi înscris în listele electorale.¹ Cu atât mai mult că viză de reședință a fost recunoscută neconstituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 19 mai 1997.²

După întocmirea listelor electorale de către organele administrației publice locale, persoanele decedate sau persoanele care și-au schimbat domiciliul, se exclud din aceste liste.

După ce au fost întocmite, verificate la domiciliul alegătorilor și semnate de către primarul localității, listele electorale se verifică de către biroul electoral al secției de votare împreună cu autoritățile administrației publice locale și se aduc la cunoștință publică cel mai târziu cu 20 de zile înainte de ziua alegerilor. Un

¹ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral și a Hotărârii Parlamentului nr. 1508-XIII din 18 februarie 1998 nr.15 din 27.05.98. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 54-55/23 din 18.06.1998.

² Monitorul Oficial nr. 37 din 5 iunie 1997 (art. 19).

exemplar al listei electorale se păstrează la primărie, iar unul la biroul electoral al secției de votare.

Biroul electoral al secției de votare comunică alegătorilor locul și timpul unde pot lua cunoștință de listele întocmite, folosind în acest scop presa, radioul local, televiziunea locală sau alte forme acceptabile pentru alegători (anunțuri, avize etc.). Ca regulă posibilitatea de a lua cunoștință de listele electorale și de a verifica corectitudinea întocmirii lor este asigurată de biroul electoral la sediul său.

Alegătorilor li se asigură posibilitatea de a lua cunoștință de listele electorale și de a verifica corectitudinea întocmirii lor. Ei au dreptul să facă contestații împotriva neinclunderii lor în listă sau excluderii din ea, precum și împotriva altor erori comise la înscrierea datelor despre sine sau despre alți alegători cel târziu cu 5 zile înainte de alegeri.

Contestațiile se examinează de către biroul electoral al secției de votare în decurs de 24 de ore, iar hotărârile acestuia pot fi contestate de subiecții interesați în instanța de judecată, după procedura stabilită, în cazul în care aceștia au primit refuz de corectare sau includere în listă.¹

2.2. Organizarea și desfășurarea a alegerilor locale

Sarcina organizării și desfășurării alegerilor locale revine organelor electorale. Un rol deosebit, în organizarea și desfășurarea a alegerilor locale îl au consiliile electorale de circumscripție și birourile electorale ale secțiilor de votare.²

Modalitatea de constituire a organelor electorale locale.

Modalitatea de constituire a consiliilor electorale de circumscripție este următoarea: cu cel puțin 55 de zile înainte de alegeri, Comisia Electorală Centrală, constituie circumscripțiile electorale care corespund hotarelor unităților teritorial-administrative de

¹ Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a R. Moldova Cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației electorale nr.16 din 18.05.1999. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2003, nr.4, pag.3; Pct. 36-46 ale *Regulamentului cu privire la activitatea birourilor electorale ale secțiilor de votare* aprobat prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr.396 din 14 decembrie 2006.

² Cornea S. Rolul consiliilor electorale de circumscripție și a birourilor electorale ale secțiilor de votare în organizarea și desfășurarea alegerilor locale. În: *Analele științifice ale Universității de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul*, Vol.II, Cahul, 2007, p.190-195.

nivelul doi și, cu cel puțin 50 de zile înainte de alegeri, constituie consiliile electorale de circumscripție. Consiliile electorale de circumscripție se constituie în componența a 7-11 membri cu drept de vot deliberativ.

Candidaturile membrilor consiliului electoral de circumscripție se propun:

- Pentru consiliul electoral de circumscripție al unității teritorial-administrative de nivelul doi: 2 membri de către judecătoria din circumscripția electorală; 2 membri de către consiliul local de nivelul doi.

- Pentru consiliul electoral de circumscripție al unității teritorial-administrative de nivelul întâi: 2 membri de către consiliul local de nivelul întâi. (Membrii consiliului propuși de instanțele judecătorești și de consiliile locale nu pot fi consilieri în consiliile locale și membri de partid).

Prin modificările operate Codului electoral de Legea nr.176-XVI din 22.07.05 (în vigoare din 12.08.05), candidaturile celorlalți membri cu drept de vot deliberativ se propun de către partide și alte organizații social-politice reprezentate în Parlament la data constituirii consiliului electoral de circumscripție, proporțional mandatelor deținute. Constatăm că această modificare a Codului Electoral a provocat critici, mai ales, din partea partidelor extraparlamentare, deoarece acestea pot avea în organele electorale doar membri reprezentanți fără drept de vot după ce au fost înregistrați în calitate de concurenți electorali.

În decursul a 3 zile de la data constituirii consiliului electoral de circumscripție, membrii acestuia aleg din rândul lor, prin vot secret, președintele, vicepreședintele și secretarul consiliului. Președintele consiliului are următoarele atribuții: a) reprezintă consiliul în relațiile cu CEC, cu alte autorități publice, întreprinderi, instituții, organizații, partide, alte organizații social-politice, precum și cu cetățenii; b) organizează activitatea consiliului și a aparatului; c) convoacă ședințele consiliului și le prezidează; d) semnează hotărârile și procesele-verbale ale consiliului; e) este ordonatorul resurselor financiare alocate consiliului; f) emite dispoziții în limitele competenței sale; g) îndeplinește și alte atribuții stabilite de Codul electoral și de Regulamentul privind activitatea consiliilor electorale de circumscripție (aprobat prin hotărârea CEC nr. 138 din 14.02.2006).

Atribuțiile vicepreședintelui consiliului sunt: a) în lipsa președintelui exercită atribuțiile acestuia; b) asigură efectuarea

controlului corespunderii documentelor privind înregistrarea blocurilor electorale și a concurenților electorali legislației în vigoare, precum și asupra veridicității datelor conținute; c) organizează efectuarea controlului asupra legalității finanțării și susținerii materiale a campaniilor electorale ale candidaților la alegeri; d) asigură efectuarea controlului asupra respectării de către organul electoral inferior a legislației electorale; e) exercită și alte atribuții prevăzute de Codul electoral și de Regulamentul privind activitatea consiliilor electorale de circumscripție.

Secretarul consiliului îndeplinește următoarele obligațiuni: a) organizează efectuarea lucrărilor de secretariat ale consiliului; b) organizează și asigură pregătirea materialelor pentru desfășurarea ședințelor și a seminarelor consiliului; c) asigură înștiințarea membrilor consiliului despre convocarea ședințelor; d) asigură întocmirea procesului-verbal al ședinței, precum și a dosarelor în care se păstrează materialele privind fiecare chestiune de pe ordinea de zi a ședinței; e) semnează hotărârile și procesele-verbale ale consiliului; f) exercită controlul asupra executării hotărârilor consiliului și informează consiliul despre mersul executării; g) exercită controlul asupra executării dispozițiilor președintelui consiliului; h) asigură aducerea la cunoștință publică a hotărârilor consiliului, precum și a altor materiale; i) asigură transparența în activitatea consiliului; j) exercită și alte atribuții prevăzute de Codul electoral și de Regulamentul privind activitatea consiliilor electorale de circumscripție.¹

În decursul a 4 zile de la data constituirii, consiliul trebuie să dea publicității informații referitor la componență, sediu și modul de contactare pentru relații.

Pentru alegerile consiliilor locale și ale primarilor fiecare raion, unitate teritorial – administrativă cu statut special, oraș (municipiu), sat (comună) constituie o singură circumscripție electorală. Circumscripțiile electorale orășenești (municipale), sătești (comunale) sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi cu cel puțin 45 de zile înainte de ziua alegerilor.

Consiliile electorale de circumscripție orășenești

¹ *Regulamentul privind activitatea consiliilor electorale de circumscripție* (aprobat prin hotărârea CEC nr. 138 din 14.02.2006), pct.11-13. (În continuare: „Regulamentul...”)

(municipale), sătești (comunale) sunt constituite de către consiliile electorale de circumscripție ale unităților teritorial – administrative de nivelul doi cu cel puțin 40 de zile înainte de ziua alegerilor.

Circumscripțiile electorale pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor se divizează în secții de votare, pentru care se constituie birouri electorale. Secțiile de votare, care pot cuprinde de la 30 până la 3000 de alegători se constituie de către consiliile electorale de circumscripție în localități, în baza propunerilor primarilor orașelor (municipiilor) și satelor (comunelor), cu cel puțin 35 de zile înainte de data alegerilor. În cazul alegerilor locale noi, parțiale, al referendumului local, când nu se constituie consiliu electoral de circumscripție de nivelul al doilea, secțiile de votare și birourile electorale ale acestora se constituie de CEC.

Consiliul electoral de circumscripție numerează secțiile de votare din circumscripție și aduce la cunoștință publică informația despre hotarele fiecărei secții de votare, adresa sediului birourilor electorale ale secțiilor de votare, adresa localului pentru votare și modul de contactare pentru relații. Secțiile de votare se numerează începând cu localitatea de reședință a consiliului electoral de circumscripție, continuând apoi cu cele din municipii, orașe, din comune și sate, în ordine alfabetică. Secții de votare speciale pot fi constituite pe lângă spitale, sanatorii, maternități, aziluri și cămine pentru bătrâni.

Birourile electorale ale secțiilor de votare se constituie de către consiliile electorale de circumscripție cu cel puțin 20 de zile înainte de ziua alegerilor din 5-11 membri cu drept de vot deliberativ. Membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare cu drept de vot deliberativ nu pot fi consilieri în consiliile locale, membri ai partidelor, ai altor organizații social-politice care participă la alegeri.

Candidaturile a 3 membri ai biroului electoral al secției de votare se propun de către consiliile locale. Candidaturile celorlalți membri ai biroului electoral al secției de votare cu drept de vot deliberativ se propun, ca și în cazul consiliilor, de către partidele parlamentare. Implicarea forțelor politice parlamentare în procesul de constituire a organelor electorale va avea drept rezultat politizarea funcționarilor electorali. De exemplu, dacă în consiliul local majoritatea este deținută de un partid (bloc electoral) care și în Parlament are o majoritate de deputați se poate ajunge la situații în care majoritatea membrilor biroului electoral vor fi reprezentanții unui singur partid (bloc electoral). În asemenea

cazuri, legitimitatea funcționării organului electoral respectiv poate fi contestată de reprezentanții altor partide.

În decursul a 2 zile de la data constituirii biroului electoral al secției de votare, membrii acestuia trebuie:

- să aleagă președintele, vicepreședintele și secretarul biroului și să comunice despre aceasta consiliului electoral de circumscripție;
- să aducă la cunoștință publică componența și sediul biroului electoral, modul de contactare pentru relații.

Pentru organizarea eficientă a activității consiliului, membrii cu vot deliberativ pot fi degrevați de atribuțiile de la locul de muncă permanent. Numărul de membri ai organelor electorale care pot fi degrevați de atribuțiile de la locul de muncă permanent și termenul acestor degrevări este determinat de CEC. De regulă, se degrevează majoritatea membrilor cu drept de vot deliberativ, iar pentru consiliile electorale orășenești și sătești (comunale) președintele și secretarul consiliului. Persoanele degrevate primesc din mijloacele financiare alocate pentru alegeri un salariu cu 25% mai mare decât salariul mediu de la locul de muncă permanent, ținându-se cont de sporuri, suplimente și indemnizații, și nu mai puțin de un salariu mediu pe republică de la începutul anului curent, sau al anului precedent, dacă alegerile au loc în lunile ianuarie sau februarie. În cazul convocării pensionarilor sau a persoanelor temporar neangajate în câmpul muncii, acestora li se plătește salariul mediu pe republică de la începutul anului curent, sau al anului precedent, dacă alegerile au loc în lunile ianuarie sau februarie. În caz de necesitate, se permite încheierea contractelor de muncă individuale pentru perioada îndeplinirii unor activități determinate. Cheltuielile respective fiind acoperite din contul mijloacelor alocate pentru alegeri.

Membrilor consiliilor și birourilor electorale cu drept de vot deliberativ li se impun următoarele interdicții: a) nu pot face agitație în favoarea sau în defavoarea persoanelor ce candidează la o funcție publică eligibilă; b) nu pot să se implice în activități politice în susținerea vreunuia din concurenții electorali și nici să se afilieze nici unuia din ei; c) nu pot sprijini financiar sau prin orice alte modalități, direct sau indirect, nici un concurent electoral; d) nu pot fi soții, afinii și rudele de gradul întâi și doi ale

candidatului la alegeri.¹

Concurenții electorali pot desemna, pentru perioada campaniei electorale, în organele electorale care i-au înregistrat, precum și în organele electorale ierarhic inferioare, câte un reprezentant cu drept de vot consultativ. De asemenea, pot desemna, pentru perioada campaniei electorale, câte un reprezentant cu drept de vot consultativ și în CEC. Membrii reprezentanți ai concurenților electorali sunt confirmați de organele electorale respective în termen de 3 zile, iar în cazul când nu sunt acceptați, li se oferă răspuns în scris în care vor fi indicate motivele neacceptării.

Consiliul electoral de circumscripție este asistat de un aparat al cărui stat de personal se aprobă de Comisia Electorală Centrală, la propunerea consiliului electoral de circumscripție. Pentru perioada degrevării de atribuțiile de la locul de muncă permanent funcționarilor aparatului li se stabilește un spor la salariu de 25 la sută.

Atribuțiile organelor electorale locale. În activitatea lor, organele electorale locale se conduc de Constituția Republicii Moldova, de Codul electoral, de legile și hotărârile Parlamentului, de hotărârile CEC (inclusiv programul calendaristic pentru realizarea acțiunilor privind organizarea și desfășurarea alegerilor), de Regulamentul privind activitatea consiliilor electorale de circumscripție și de alte acte normative în domeniu.

Conform prevederilor art. 28 din Codul electoral, consiliul electoral de circumscripție are următoarele atribuții:

a) exercită controlul asupra executării prevederilor Codului electoral și a altor legi care conțin prevederi referitoare la desfășurarea alegerilor;

b) constituie birourile electorale ale secțiilor de votare și supraveghează activitatea lor, organizează instructaje pentru membrii acestora, propagă procedura votării și importanța votului;

c) distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare mijloacele financiare;

d) examinează comunicările ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor, sosite din partea autorităților administrației publice locale, a șefilor de întreprinderi, instituții și organizații;

e) exercită controlul asupra întocmirii și verificării în termen a

¹ Codul electoral, art.27, 30-32; Regulamentul..., pct.7,20.

listelor electorale;

f) asigură aprovizionarea birourilor electorale ale secțiilor de votare cu formulare pentru listele electorale și procesele-verbale, cu buletine de vot etc.;

g) înregistrează candidații independenți și listele de candidați din partea partidelor și altor organizații social-politice, blocurilor electorale, aduce la cunoștință publică informații despre aceștia;

h) decide degrevarea de atribuțiile de la locul de muncă permanent a membrilor consiliilor și birourilor electorale pe perioada activității lor în componența acestora;

i) totalizează rezultatele alegerilor din circumscripție, prezintă Comisiei Electorale Centrale actele respective și asigură publicarea în presa locală a rezultatelor votării;

j) adună informații de la birourile electorale ale secțiilor de votare privind prezentarea alegătorilor la votare, totalizarea rezultatelor preliminare ale alegerilor și le remite Comisiei Electorale Centrale;

k) examinează cererile și contestațiile asupra hotărârilor și acțiunilor birourilor electorale ale secțiilor de votare și adoptă hotărâri executorii în privința lor;

l) exercită alte acțiuni ce țin de organizarea și desfășurarea alegerilor.

Consiliul nu este persoană juridică, are cont bancar, ștampilă cu numărul de ordine al circumscripției electorale și inscripția „Consiliul electoral de circumscripție”.

Biroul electoral al secției de votare are următoarele atribuții:

a) verifică listele electorale împreună cu autoritățile administrației publice locale, asigură integritatea acestora și a buletinelor de vot și este responsabil de întocmirea lor corectă și deplină;

b) examinează cererile în legătură cu incorectitudinile din listele electorale, efectuează modificările necesare și eliberează certificate pentru drept de vot alegătorilor care nu se vor afla la domiciliu în ziua alegerilor;

c) întocmește listele electorale suplimentare, înscriind în ele persoanele care votează în baza certificatelor pentru drept de vot, precum și persoanele care, din anumite cauze, nu au fost înscrise în listele electorale principale;

d) comunică populației care locuiește pe teritoriul secției de votare data și locul votării, asigură pregătirea localului pentru votare, instalarea urnelor și a cabinelor de vot, organizează

votarea în ziua stabilită, ia măsuri pentru a asigura ordinea în localul secțiilor de votare;

e) totalizează rezultatele alegerilor în secția de votare, întocmește procesele-verbale și le remite, împreună cu toate buletinele de vot, consiliului electoral de circumscripție;

f) examinează cererile și contestațiile ce vizează organizarea și desfășurarea alegerilor, adoptând hotărâri asupra lor, care se anexează la procesele-verbale ale ședințelor biroului;

g) remite consiliului electoral de circumscripție datele privind prezentarea cetățenilor la votare, precum și datele necesare pentru totalizarea rezultatelor preliminare ale alegerilor;

h) exercită și alte atribuții în condițiile Codului electoral.

Consiliul și biroul electoral pot sesiza autoritățile publice, întreprinderile, instituțiile, organizațiile, persoanele cu funcții de răspundere, partidele și alte organizații social-politice, precum și organele acestora, în probleme de organizare și desfășurare a alegerilor, acestea fiind obligate să examineze sesizarea și să dea răspuns în decursul a 3 zile de la data primirii ei, dar nu mai târziu de ziua alegerilor.

Autoritățile publice, întreprinderile, instituțiile și organizațiile, persoanele cu funcții de răspundere, partidele și alte organizații social-politice, precum și organele acestora sunt obligate: a) să sprijine consiliile și birourile electorale în exercitarea atribuțiilor lor; b) să le furnizeze informațiile și materialele necesare pentru activitate.¹

În activitatea lor, consiliile și birourile electorale de circumscripție sunt obligate să asigure respectarea principiului egalității între femei și bărbați în domeniul electoral.²

Organizarea activității consiliilor și birourilor electorale.

În vederea realizării atribuțiilor legale, consiliile și birourile electorale adoptă hotărâri. Hotărârile consiliului și biroului electoral se aduc la cunoștință publică, organelor electorale superioare și inferioare, organelor administrației publice, instituțiilor, întreprinderilor, organizațiilor, concurențelor electorali, precum și persoanelor interesate în termen de trei zile după adoptare prin orice mijloace de publicitate. Hotărârile consiliului și

¹ Codul electoral, art.30,31.

² *Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați* nr.5-XVI din 09.02.2006. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.47-50/200 din 24.03.2006.

biroului electoral, adoptate în limitele competenței lor, sunt executorii pentru autoritățile publice, întreprinderi, instituții și organizații, persoanele cu funcții de răspundere, partide, alte organizații social-politice și organele lor, precum și pentru toți cetățenii.

Ședințele consiliilor și birourilor electorale sunt convocate și conduse de către președinte, iar în cazul absenței acestuia sau la rugămintea lui, de către vicepreședinte. Ședința poate fi convocată, de asemenea, la cererea a cel puțin 1/3 din membrii cu drept de vot deliberativ ai consiliilor și birourilor. Proiectul ordinii de zi se propune de către președinte sau de către membrii care au solicitat convocarea ședinței și se aprobă cu votul majorității. Membrii cu vot deliberativ pot face propuneri pentru completarea sau excluderea unor probleme înscrise în ordinea de zi. Propunerile de modificare se supun aprobării. Dacă propunerile sunt aprobate, președintele este obligat să le supună dezbaterilor.

Chestiunile de pe ordinea de zi se supun dezbaterii în ordinea în care au fost înscrise. Schimbarea ordinii de dezbatere a problemelor înscrise în ordinea de zi se poate face la propunerea președintelui sau a unui membru numai după aprobare de către consiliu.

Ședințele consiliilor și birourilor electorale sunt deliberative dacă la ele sunt prezenți mai mult de 1/2 din membrii lor cu drept de vot deliberativ. Hotărârile consiliilor și birourilor electorale se adoptă, prin vot deschis, cu votul majorității membrilor lor cu drept de vot deliberativ și se semnează de președinte și secretar. În caz de paritate de voturi, cel al președintelui consiliului sau biroului este decisiv. Membrii consiliilor sau ai birourilor care nu sunt de acord cu hotărârile adoptate au dreptul să-și exprime în scris opinia, care se anexează la procesul-verbal al ședinței.

Prezența la ședințe a membrilor consiliilor și birourilor electorale este obligatorie. În cazuri justificate, cu înștiințarea președinților, unii membri pot să lipsească de la ședință. Participarea la ședințe a membrilor consiliului cu drept de vot consultativ este facultativă.¹

Contestarea hotărârilor și acțiunilor organelor electorale. Deoarece organele electorale acționează în regim de putere publică, hotărârile și acțiunile lor pot fi contestate în termen

¹ Codul electoral, art.32; Regulamentul..., pct.15-33.

de 3 zile de la data adoptării hotărârii sau săvârșirii acțiunii.¹

Contestațiile împotriva acțiunilor și hotărârilor consiliilor electorale de circumscripție de nivelul al doilea pot fi înaintate organului ierarhic superior electoral sau judecătorei în a cărei rază teritorială se află consiliul respectiv, iar contestațiile împotriva acțiunilor birourilor electorale ale secțiilor de votare pot fi înaintate în organul ierarhic superior electoral sau în judecătoria de sector, sau municipală în a cărei rază teritorială se află biroul electoral. Cererea sau contestația împotriva acțiunilor și hotărârilor electorale se întocmește în formă scrisă și trebuie să cuprindă motivele ce o generează, probele, semnătura și datele de identitate ale persoanei care o depune.

În cazul în care organul electoral ierarhic superior examinând contestația împotriva hotărârii organului electoral ierarhic inferior a anulat hotărârea acestui organ și a adoptat o hotărâre nouă, persoana care nu este de acord cu hotărârea adoptată va contesta această hotărâre în instanța de judecată de contencios administrativ competentă în a cărei rază teritorială se află organul electoral ierarhic superior, iar dacă organul electoral ierarhic superior a respins cererea persoanei ca neîntemeiată – ea va depune o cerere în instanța de judecată de contencios administrativ în a cărei rază teritorială se află organul electoral emitent.²

În concluzie, menționăm faptul că consiliilor electorale de circumscripție și birourilor electorale ale secțiilor de votare le revine un deosebit de important în organizarea și desfășurarea alegerilor locale. De activitatea lor eficientă depinde, în mare măsură, desfășurarea corectă a alegerilor locale.

¹ A se vedea: art.7 și 8 din *Legea contenciosului administrativ* nr.793-XIV din 10.02.2000 și art. 26, 28 din Codul electoral.

² Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova *Cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației electorale*” nr.16 din 18.05.1999, pct. 3,4,7.

DIMENSIUNEA TERITORIALĂ A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

1. Considerații generale privind organizarea administrativă a teritoriului.

Dimensiunea politică a statului este dată de elementele ce-l definesc. Unul din aceste elemente este teritorialitatea, elementul teritorial fiind caracteristic oricărei forme de stat sau de organizare politică. Orice stat poate fi definit într-un spațiu geografic determinat, limitat de frontiere precise, cuprinzând solul, subsolul, apele și coloana aeriană de deasupra solului și apelor, asupra căreia statul își exercită suveranitatea.¹ Teritoriul constituie un cadru natural și geografic al structurii de stat și este factorul comun atât pentru structura de stat, cât și pentru organizarea administrativ-teritorială.²

Potrivit cu prevederile Constituției, Republica Moldova este un „stat suveran și independent, unitar și indivizibil”, „teritoriul Republicii Moldova este inalienabil”, „iar statul are ca fundament unitatea poporului”. Aceste atribute ale statului se cer a fi consolidate printr-o politică rezonabilă și în planul organizării administrării teritoriale, printr-un echilibru optim între puterea centrală și puterile locale, între centralizare și descentralizare, între interesele naționale și cele locale.

Organizarea administrativă a teritoriului statului reprezintă delimitarea acestuia în unități teritorial-administrative efectuată în scopul exercitării unitare a puterii de stat și a satisfacerii cât mai deplin a necesităților populației. Delimitarea teritorial-administrativă are menirea de a asigura creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale. În cazul statelor unitare, unitățile teritorial-administrative ale acestora sunt celulele lor organice, liantul care le asigură indestructibilitatea și individualitatea, care le păstrează caracterul monolit.³

¹ Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. V.I.- București, 1998, p.192.

² Platon M. Aspecte generale privind administrația publică.- Chișinău, 2002, p.34.

³ Preda M. Criteriile ce trebuiesc avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, 1995, № 8, p.46.

Prin organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, în interpretarea Curții Constituționale, se înțelege delimitarea acestuia în unități teritorial-administrative. Prin delimitare se urmărește situarea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea într-un anumit cadru teritorial, juridic și administrativ pentru administrarea eficientă a localității, precum și în scopul realizării principiilor autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice.¹

Delimitarea rațională a teritoriului are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale deoarece dimensiunea teritorială a colectivității, după cum s-a mai menționat, determină în mod direct:

- a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării;
- b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale;
- c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui;
- d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală;
- e) modalitățile și calitatea serviciilor publice;
- f) ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local.

O delimitare teritorial-administrativă corespunzătoare asigură condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

Delimitarea teritoriului statului în unități teritorial-administrative trebuie să asigure creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale.

Este necesar de precizat că sintagma „unitate teritorial-administrativă” are două sensuri distincte: de circumscripție teritorial-administrativă și de colectivitate teritorială locală. În primul sens unitățile teritorial-administrative semnifică circumscripțiile administrative ale teritoriului statului, adică sfera

¹ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. În: Monitorul Oficial nr.40-42 din 21.03.2002.

de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului. În al doilea sens, colectivitățile teritoriale locale, adică populația, care trăiește pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte de cele naționale. Primul sens are în vedere desconcentrarea administrativă, cel de-al doilea descentralizarea administrativă, care sunt regimuri juridice total diferite aplicabile raporturilor administrative dintre centru și teritoriu. Unitatea teritorial-administrativă este un subiect de drept numai când are accepțiunea de colectivitate teritorială locală, dar nu și în cazul când reprezintă o circumscripție teritorial-administrativă, simplă porțiune a teritoriului statului.¹ În acest sens, teritoriul este unul din elementele esențiale a identificării colectivităților locale. Teritoriile colectivităților locale, în ansamblul lor alcătuind teritoriul național.

Determinarea limitelor teritoriale a colectivităților locale este o operă foarte complexă și depinde de foarte mulți factori. Principalele elemente care trebuie avute în vedere la delimitarea teritorială a unităților teritorial-administrative de nivelul II, în viziunea lui M.Preda, sunt:

a) configurația reliefului și rețeaua hidrografică existentă în zonă,

b) gradul de polarizare a zonelor de influență și de interese a principalelor localități, în special a orașelor și înscrierea acestora, pe cât posibil în cadrul aceluiași județ,

c) asigurarea unei accesibilități lesnicioase a localităților la reședința județului (în raport cu drumurile publice terestre, căile ferate și cele navigabile),

d) păstrarea și dezvoltarea relațiilor tradiționale (comerciale, culturale) între locuitorii așezămintelor din teritoriu,

e) asigurarea punerii eficiente în valoare a resurselor naturale specifice (masive de păduri, zone de exploatare a mineralelor utile),

f) luarea în considerare a limitelor administrative anterioare și evaluarea obiectivă a rezultatelor obținute.

În organizarea unităților teritorial-administrative de nivelul I ar trebui să se țină cont de:

a) configurația terenului și rețeaua hidrografică existentă pe teritoriul respectiv,

¹ Popescu, Corneliu-Liviu. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999, p. 32-35.

b) gradul de accesibilitate al satelor componente la reședința comunei și al reședinței comunei la rețeaua de localități din județ,

c) numărul locuitorilor din fiecare sat și din comună, în ansamblul său, structura populației și potențialul forței de muncă,

d) baza de resurse naturale pe care le poate utiliza comuna (agricole, forestiere, minerale) și puterea economică, în general, a comunei, e) dotarea edilitară a localităților componente (gradul de modernizare al străzilor, densitatea gospodăriilor, etc.),

f) asigurarea relațiilor tradiționale de colaborare comercială, culturală, religioasă și de altă natură dintre locuitorii comunei,

g) limitele administrative în care a funcționat localitatea de-a lungul istoriei sale.¹

A.Sîmboteanu consideră că în realizarea politicii de stat în domeniul organizării teritorial-administrative trebuie să se țină cont de următoarele criterii: a) economic, b) demografic, c) geografic, d) istoric, e) etnic, f) luarea în considerare a opiniei publice, g) îmbinarea intereselor naționale și locale, h) folosirea experienței altor țări.² Potrivit constatărilor autorilor I.Creangă și O.Uțică organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, se face în conformitate cu următorii factori: economic, social, cultural, tradițiile istorice.³

Pornind de la premisa că statul trebuie să rezolve o varietate de probleme cu caracter administrativ și că teritoriul statului este locuit de colectivități locale cu diverse interese specifice, individuale și colective apare inevitabil problema delimitării judicioase a teritoriului statului în scopul eficientizării procesului de guvernare. Experiența statelor cu tradiții democratice a demonstrat că progresul general al societății depinde în mare măsură și de organizarea judicioasă a teritoriului și a administrației locale, care poate contribui la amplasarea rațională a investițiilor publice pe cuprinsul țării, dezvoltarea armonioasă a diferitelor regiuni și localități. O delimitare teritorial-administrativă corespunzătoare asigură condițiile necesare pentru

¹ Preda, M. Criteriile ce trebuiesc avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, 1995, № 8, p.43.

² Sîmboteanu, A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova.- Chișinău, 2001, p.78.

³ Creangă, I., Uțică, O. Organizarea administrativă a teritoriului.- Chișinău, 2001, p.38-39.

accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate în procesul decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

Activitatea administrației publice nu poate fi realizată dintr-un singur centru, ci trebuie realizată în așa fel încât să asigure interesul general al societății în ansamblu dar și interesele specifice ale colectivităților locale din toate unitățile teritorial-administrative ale statului. Luându-se în considerație complexitatea realizării optime a organizării administrative a teritoriului statului și mai ales consecințele sale posibile, este necesară înfăptuirea acestor activități în baza unor criterii științifice care ar fundamenta organizarea și funcționarea unității teritorial-administrative, ar conferi o anumită credibilitate procesului de delimitare teritorial-administrativă a statului.

La fiecare etapă de dezvoltare a societății, delimitarea teritorial-administrativă a statului este înfăptuită în dependență de sarcinile realizate de sistemul administrativ, de volumul competențelor ce le-au fost atribuite acestor instituții și de mijloacele financiare necesare pentru întreținerea acestor instituții. Delimitarea justă a teritoriului statului având o importanță deosebită pentru realizarea progresului social e chemată să asigure:

- a) dezvoltarea armonioasă a diferitelor teritorii ale statului;
- b) amplasarea rațională a investițiilor publice;
- c) participarea largă a populației la administrarea treburilor publice;
- d) raționalizarea structurilor administrației publice locale.

Potrivit cu prevederile constituționale (art. 66, lit. „d” și art. 72, alin. 3, lit. „f”), organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, constituie una din atribuțiile de bază ale Parlamentului și se reglementează prin lege organică. În acest context menționăm că doar eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o circumscripție teritorial-administrativă să devină viabilă și folositoare, fără existența simultană a unor condiții economico-sociale, politico-administrative corespunzătoare.

La delimitarea administrativă a teritoriului statului ar trebui să se țină cont, în primul rând, de respectarea deplină a drepturilor și libertăților cetățenilor, de respectarea principiilor

autonomiei locale. Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea 1253-XIII din 16 iulie 1997 a ratificat Carta europeană a autonomiei locale care prevede că colectivitățile locale sunt principalele fundamente ale oricărui regim democratic. Deci, exercitarea atribuțiilor sus-pomenite de către Parlament trebuie să fie în deplină concordanță cu prevederile naționale și internaționale în domeniul respectiv. Astfel, articolul 5 al Cartei prevede că „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite”.¹

Fiind prin natura sa o problemă de interes național, modificarea tabloului organizării administrative a teritoriului statului ar trebui să fie rezultatul unor dezbateri publice, hotărâtă cu participarea largă a autorităților locale de ambele nivele precum și a cetățenilor sau să constituie obiectul unui referendum național.

Având o importanță deosebită pentru dezvoltarea social-economică a țării, această problemă nu trebuie să fie transformată de partidele politice în capital politic sau ca un mijloc de luptă cu oponenții electorali. Criteriul necesităților obiective ar trebui să prevaleze asupra celor ideologice sau emoționale. Pentru realizarea unor astfel de reforme este foarte important obținerea unui consens social, o susținere și o aprobare populară, care ar facilita aplicarea reformei în practică.

Organizarea teritorial-administrativă a statului în baza unor principii moderne este o parte integrantă a procesului de reforme instituționale necesare pentru edificarea unei societăți democratice. În condițiile unui stat unitar, cum este și Republica Moldova, colectivitățile teritoriale nu pot avea decât competențe administrative, situație formulată implicit prin prevederile articolului 109 alin.3 din Constituție.

Orice modificare a delimitării teritorial-administrative a teritoriului statului trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar mai ales negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Un rol deosebit de important, dar nu singular, în elaborarea strategiei delimitării teritorial-administrative a teritoriului revine științei în general, și științei administrative, în special. Nu putem concepe o

¹ Carta Europeană a Autonomiei Locale. În: Tratatate internaționale, 1999, Vol.14, p.14.

astfel de strategie fără a ne folosi și de rezultatele cercetărilor obținute în alte domenii cum ar fi: politologie, drept, economie, demografie, geografie, sociologie, psihologie socială, informatică și altele. Eșecul multor reforme din diverse domenii, se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate științific.

Organizarea teritorial-administrativă a teritoriului statului pune la ordinea zilei și problema nivelurilor de administrare. În lumea contemporană există state care funcționează doar în baza a două nivele: național și local, fără a avea nivele intermediare. Următorul grup îl constituie statele cu trei niveluri de administrare: local –intermediar -național. În al treilea grup sunt incluse statele ce au două niveluri de administrație intermediară. Stabilirea nivelurilor de administrare trebuie realizată în strânsă dependență de mărimea teritoriului statului. În cazul statelor mici, cum este și Republica Moldova, considerăm că este mai rațional și eficient de a avea doar două nivele de administrare.

În strânsă dependență de numărul nivelurilor de administrare intermediare este problema dimensiunilor unităților teritorial-administrative ale statului. Unitatea teritorial-administrativă nu trebuie să fie prea mare ca suprafață, deoarece, în acest caz, autoritățile administrative se află la o distanță prea îndepărtată de populație. Dar, în același timp, ea nu poate fi nici prea mică, deoarece numărul mare de aceste unități administrative de proporții mici ar solicita cheltuieli mari pentru întreținerea lor. În acest context, menționăm că una dintre cele mai dificile probleme în activitatea de constituire a sistemului autonomiei locale este cea referitoare la valorile ce trebuie puse la temelie acestui sistem, a acelor valori care ar corespunde anume etapei contemporane a dezvoltării sociale. Pornind de la valorile care sunt puse la baza sistemului, se rezolvă și problema dimensiunilor unităților teritorial-administrative (mărimea geografică și numărul populației). Dacă sarcina principală constă în obținerea unei eficiențe maxime în activitatea organelor administrației publice locale, atingerea unui înalt nivel de prestare a serviciilor către populație, atunci, de regulă, se optează pentru unități teritorial-administrative mai mari ca dimensiune, capabile să concentreze un volum suficient de resurse ce ar permite rezolvarea sarcinilor locale. Mărimea unităților teritorial-administrative de nivelul doi, trebuie calculată nu din considerente politice sau ideologice, ci ținându-se cont de potențialul economic,

pentru a face posibilă dezvoltarea unor centre regionale industrializate, dispunând de capacități considerabile pentru prestări de servicii publice, dispunând de căi de comunicații și telecomunicații, cât și de condițiile demografice, climatice.¹

Analiza experienței și a practicii administrative contemporane ne permite să constatăm că tendința generală este de a mări dimensiunile teritoriale ale unităților teritorial-administrative, asigurându-le o forță sporită în vederea realizării eficiente a principiilor autonomiei locale. Mai menționăm, că în unele studii realizate de organisme internaționale s-a ajuns la concluzia că numărul optim al unei unități teritorial-administrative din mediul rural este în jur de 5-6 mii de locuitori.²

Unitățile teritorial-administrative trebuie să fie viabile cu un puternic potențial uman și material care să le asigure funcționalitatea și dezvoltarea ulterioară. Este necesar de menționat că în condițiile autonomiei locale, care presupune existența unităților teritorial-administrative din veniturile proprii, organizarea unor unități teritorial-administrative de dimensiuni mici cu resurse materiale reduse, nu poate să asigure mijloacele financiare necesare pentru acoperirea necesităților locale și nici să asigure dezvoltarea economico-socială a localității. În aceste condiții locuitorii localităților mici sunt sortiți să suporte eforturi financiare mai mari decât cei din localitățile mari.

E important de reținut că rețeaua de așezări umane a Republicii Moldova include 65 de așezări în spațiul urban și 1593 în spațiul rural fiind caracterizată de următoarele trăsături:

- a. densitatea mare a rețelei de localități,
- b. densitatea mare a populației (129 / 1km²),
- c. ponderea sporită a populației rurale (54 %),
- d. dimensiuni specifice ale așezărilor rurale (18,2 % din populația rurală locuiește în localități mai mari de 5 mii de locuitori),
- e. orașele au păstrat trăsături de așezări rurale.³

Referitor la dimensiunile unităților teritorial-administrative

¹ Popa V. Dreptul public.- Chișinău, 1998, p.39.

² Cozmâncă O., Preda M. Legea administrației publice locale.- București, 1996, p. 96.

³ Măteu M. Așezările umane din Republica Moldova pe calea dezvoltării durabile. În: Reformele economice în Republica Moldova și România: realizări, tendințe, probleme.- Chișinău, 1998, p.190-191.

constatăm că tendința, ca necesitate obiectivă, este de a mări dimensiunile, asigurându-le o forță sporită, atât în vederea eficienței activității administrative, cât și ca factor de dezvoltare a democrației locale.

În condițiile realizării principiilor autonomiei locale, este evident, că sporește rolul și ponderea autorităților locale de nivelul întâi. Consiliilor raionale, potrivit cu prevederile constituționale (art.113, alin.1) și a Legii cu privire la administrația publică locală (art. 49), revenindu-le atribuția de coordonare a activității consiliilor sătești și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional. Astfel stând lucrurile, este evident că numărul unităților teritoriale de nivelul II ar trebui redus. Crearea unui număr mare de unități teritorial-administrative de nivelul II s-ar justifica numai în cazul când colectivitățile locale urbane și rurale ar fi lipsite de autonomie și ar fi fost necesară o dirijare centralizată a activității lor, fapt ce ar contraveni stipulărilor Constituției și actelor internaționale la care a aderat Republica Moldova.

Delimitarea teritorial-administrativă a teritoriului statului trebuie stabilită luând în considerație și perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a sarcinilor și atribuțiilor ce vor reveni sistemului administrativ în viitor. În acest context, constatăm că descentralizarea nu merită să fie realizată ca scop în sine, ci trebuie privită ca un mijloc eficient care permite apropierea nivelului deciziei de cel care o va suporta sau va beneficia de efectele acesteia.

În condițiile în care Republica Moldova și-a exprimat foarte clar opțiunea europeană, ar fi cazul să tindem spre realizarea standardelor europene în materie de delimitare teritorial-administrativă a teritoriului, să realizăm acțiuni concrete pentru armonizarea structurilor administrative și a legislației cu cele existente în spațiul respectiv. Trebuie neapărat luat în considerație și faptul, că pe planul organizării administrative a teritoriului țările europene, dezvoltate din punct de vedere economic și cu bogate tradiții democratice tind nu spre crearea unor unități administrative mici ci a unora care dispun de un potențial material, financiar și uman puternic, în stare să susțină, în condiții optime dezvoltarea economico-socială și autonomia locală.

În procesul de organizare teritorial-administrativă a teritoriului nu este de neglijat nici experiența istorică acumulată de secole la acest capitol. Tradiția istorică și experiența națională

acumulată în domeniul respectiv ne pot sugera un tablou teritorial-administrativ verificat de decenii sau chiar secole.

Teritoriul statului medieval moldovenesc era divizat în ținuturi. În fruntea ținuturilor, care aveau pe teritoriul lor cetăți, se aflau pârcălabii, iar în celelalte, sudeții. Conducătorii ținuturilor de hotar se numeau de obicei staroști. Atribuțiile conducătorilor de ținuturi erau administrative, judecătorești, fiscale și militare. În 1741 ei au fost înlocuiți de către C.Mavrocordat cu ispravnici abilitați să exercite funcții administrative și judecătorești.

Subdiviziunile administrative ale ținuturilor erau ocoalele. Ocoalele erau administrate de ocolași numiți de ispravnic și erau abilitați să exercite atribuții administrative și polițienești. Satele erau administrate de un organ colectiv – „oamenii buni și bătrâni”, care aveau atribuții fiscale și judecătorești. În fiecare sat exista un vataman și un vornicel. Vatamanul era ales de către obștea satească, iar vornicelul era reprezentantul proprietarului.

La începutul secolului XVIII teritoriul Țării era divizat în 23 de ținuturi. După pierderea Bucovinei rămăseseră numai 19 ținuturi, la care s-au adăugat mai apoi ținuturile Herța și Hotărniceni. În vara anului 1812, după anexarea Basarabiei, Moldova a rămas în teritoriul dintre Prut și Siret doar cu 16 ținuturi.

Autoritățile rusești, inițial au divizat teritoriul acaparat în nouă ținuturi. În 1816 numărul ținuturilor se reduce la opt. Noul regulament administrativ al Basarabiei, promulgat la 29 aprilie 1918 a micșorat numărul ținuturilor la șase, care în 1828 au fost transformate în județe. În 1830 se revine la divizarea regiunii în opt județe. Ulterior, Basarabia a suferit multiple modificări ale divizării teritorial-administrative, dar numărul unităților teritorial-administrative, în cea mai mare parte a perioadei examinate, a variat în limitele de la șase la opt.

În perioada anilor 1918-1940, Basarabia, ca parte componentă a României a fost divizată în nouă județe. Către anul 1930, în componența celor nouă județe erau 37 plase, 17 orașe și 1847 sate. Numărul mediu al locuitorilor pe unități administrative era: în județe - 318.157; în plase - 67.386; în orașe - 21.771; în sate - 1382.¹

Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul

¹ Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T. Istoria administrației publice din Moldova.- Chișinău, 1999, p.288.

raioanelor a variat în limitele de 60-82 unități. Către începutul anilor 60, în rezultatul comasării, numărul raioanelor s-a redus la 31. Ulterior numărul raioanelor se mărește până la 40, delimitare ce se menține până la proclamarea suveranității Republicii Moldova.¹

Sistemul de organizare teritorial-administrativă sovietic nu corespundea cerințelor societății democratice și relațiilor economice de piață. Acest sistem fiind un sistem administrativ bazat pe principiile centralizării excesive, stabilit în condițiile societății totalitare devenise o frână în dezvoltarea economico-socială a Republicii. Acestui sistem îi era caracteristică fărâmițarea excesivă a teritoriului, ceea ce nu permitea crearea unui fundament economic durabil și a unor structuri administrative eficiente. La momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe în diverse domenii. Raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni. După numărul locuitorilor raionul Orhei (136 mii) era mai mare de 4,3 ori ca Basarabeasca (32 mii).²

Astfel, experiența acumulată în materie de divizare a teritoriului ne permite să constatăm că exceptând perioada sovietică s-a optat pentru un număr restrâns de unități administrative de nivelul doi.

Democratizarea societății solicită deplasarea accentelor spre inițiativa locală și consolidarea centrelor regionale. Perfecționarea structurii teritorial-administrative reprezintă o pârghie eficientă pentru stimularea inițiativei locale și realizarea cu succes a funcțiilor administrației publice.

Organizarea judicioasă a teritoriului statului contribuie la organizarea rațională a puterii și administrației pentru satisfacerea interesului general, dar și satisfacerea cât mai pe deplin a cerințelor și necesităților colectivităților locale cuprinse în cadrul unităților teritorial-administrative.

Reforma teritorial – administrativă cere o temeinică pregătire. Este necesar de a asigura fundamentarea politică, economică, socială, financiară a unei astfel de acțiuni. Problema

¹ Matei C. Problemele organizării teritoriale a societății. În: Reformele economice în Republica Moldova și România: realizări, tendințe, probleme. Chișinău, 1998, p.64

² Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr.3, 1998, p.17.

resurselor financiare, ce vizează în principal, formarea fiscalității locale, este o problemă vitală. Aceasta, deoarece, ea implică însăși autonomia financiară, componentă esențială a autonomiei locale, fără de care descentralizarea nu poate funcționa. O pregătire insuficientă poate avea drept consecință unele urmări neprevăzute sau chiar compromiterea acțiunii.

Opțiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teritorială, trebuie să fie rezultatul unor profunde investigații științifice

În foarte multe cazuri, opțiunea pentru unul sau altul mod de organizare teritorial-administrativă nu este dată neapărat de factorii care țin de știința administrației, ci de considerente de ordin politic, de tradiții și de mentalități.

Organizarea administrativă a teritoriului trebuie să răspundă și unei delimitări judicioase a limitelor teritoriale, în raport atât de tradiții și mentalități, cât și de nevoile de bună administrare și de criteriile democratice.

În organizarea și delimitarea unităților teritorial-administrative (ca număr, structură, dimensiune etc.) nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

2. Starea actuală a decupajului teritorial local

Sub aspect administrativ, conform prevederilor constituționale stipulate în art.110, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

Cadrul constituțional al organizării teritorial-administrative a Republicii Moldova este completat prin *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764-XV din 27.12.2001, în care au fost definite noțiunile generale și a fost stabilit numărul unităților teritorial-administrative, principiile de formare și de desființare a lor, modalitățile de stabilire și modificare a hotarelor acestora.

Organizarea teritorial-administrativă a Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele constituie nivelul al

doilea. Potrivit prevederilor Legii menționate, au fost formate 32 de raioane și menținută unitatea teritorială autonomă Găgăuzia cu 32 de localități, iar celor 147 de localități din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie.

Revizuirea structurii teritorial-administrative în sensul înlocuirii celor 10 județe cu 32 de raioane și crearea a 240 de noi unități teritorial-administrative de nivelul I au fost, într-o anumită măsură, o revenire la vechea organizare administrativă din perioada sovietică. Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele de 60-82 unități. Către începutul anilor 60, în rezultatul comasării, numărul raioanelor s-a redus la 31. Ulterior numărul raioanelor se mărește până la 40, delimitare ce se menține până la proclamarea suveranității Republicii Moldova.¹

Sistemul de organizare teritorial-administrativă sovietic nu corespundea cerințelor societății democratice și relațiilor economice de piață. Acest sistem fiind un sistem administrativ bazat pe principiile centralizării excesive, stabilit în condițiile societății totalitare devenise o frână în dezvoltarea economico-socială a Republicii. Acestui sistem, după cum s-a menționat, îi era caracteristică fărâmițarea excesivă a teritoriului, ceea ce nu permitea crearea unui fundament economic durabil și a unor structuri administrative eficiente. La momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe în diverse domenii. Raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni. După numărul locuitorilor raionul Orhei (136 mii) era mai mare de 4,3 ori ca Basarabeasca (32 mii).²

Considerăm, că revenirea la delimitarea teritorială în unități teritorial-administrative de dimensiuni mici ca suprafață, potențial economic și populație nu corespunde criteriilor de eficiență și contravine evoluțiilor europene din domeniu. Opțiunea europeană a Republicii Moldova impune deplasarea accentelor spre inițiativa locală și consolidarea centrelor regionale, fiind necesară o regândire a structurii teritorial-administrative existente. Este

¹ Matei C. Problemele organizării teritoriale a societății. În: Reformele economice în Republica Moldova și România: realizări, tendințe, probleme. Chișinău, 1998, p.64.

² Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr.3, 1998, p.17.

evident faptul că fragmentarea teritorială actuală nu contribuie la dezvoltarea economică locală și nu favorizează afirmarea unor raporturi de colaborare între autoritățile centrale cu cele locale.

În sensul Legii nr.764-XV din 27.12.2001 satul este o unitate teritorial-administrativă care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri.

Comuna este o unitate teritorial-administrativă care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții. Comuna se poate forma prin unirea a două sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice.

Orașul este o unitate teritorial-administrativă mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, care cuprinde populația urbană, cu structuri edilitar-gospodărești, industriale și comerciale corespunzătoare, a cărei populație în mare parte este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală, în viața culturală și politică.

Municipiul este o localitate de tip urban cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică, politică și administrativă a țării, cu importante structuri industriale, comerciale și instituții din domeniul învățământului, ocrotirii sănătății și culturii. Statutul de municipiu a fost atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol.¹

E necesar de menționat că prin art. 8 al Legii nr.764-XV din 27.12.2001 numărul municipiilor a fost redus de trei ori (de la 15 la 5). Orașele Cahul, Căușeni, Dubăsari, Edineț, Hîncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Taraclia și Ungheni și-au pierdut statutul de municipii. Reducerea numărului municipiilor are drept consecință amplificarea procesului de dezurbanizare a Republicii Moldova care și așa este pe ultimul loc în Europa după nivelul de urbanizare, ponderea populației orășenești fiind doar de 46,1%. În context, menționăm că pentru Ucraina indicele respectiv este de 68,0%, România – 56,2%, Belarusia – 71,2%, Bulgaria – 69,6%, Rusia – 77,7%, Polonia – 65,6%, Slovacia – 57,4%, Ungaria – 64,0%, Cehia – 74,7%.²

¹ Municipiile și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse în Anexa nr.2 a Legii nr.764-XV din 27.12.2001.

² Экономическое обозрение, nr.44, 2004, p.34.

Dezurbanizarea în Republica Moldova se manifestă prin „ruralizarea” modului de viață și a gradului de ocupație a populației, mai ales din orașele mici, a căror activitate era determinată de existența unei singure întreprinderi. Acest proces se manifestă prin: nivelul scăzut de venituri, regresul principalelor ramuri de producție, micșorarea numărului populației și migrarea ei, dezechilibrarea structurii populației din punct de vedere profesional și al vârstei, situația deplorabilă în domeniul serviciilor, etc.¹

Municipiul Chișinău, fiind capitala Republicii Moldova beneficiază de un statut aparte, care este reglementat prin Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 431-XIII din 19.04.1995.²

Clasificarea localităților la categoria orașelor sau municipiilor, stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului lor se hotărăsc, în conformitate cu prevederile punctelor 7 și 8 ale *Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova* aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96 (modificate prin Legea nr.410-XV din 23.10.2003, în vigoare din 21.11.2003).

Raionul este o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale.³ Legea nr.764-XV din 27.12.2001(art.10, alin.4), cu titlu de noutate, a introdus o normă prin care se definește noțiunea de hotar administrativ al raionului în felul următor: perimetrul suprafeței localităților incluse în componența acestuia și care coincide cu hotarele dintre localitățile raionului dat și localitățile raionului limitrof.

Este important de menționat faptul că toate unitățile teritorial-administrative au personalitate juridică și dispun de patrimoniu.

Potrivit cu prevederile *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr.764-XV din 27.12.2001 (art.2) divizarea teritoriului țării în unități teritorial-administrative este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului

¹ Forum, nr.9, 2004, p.3.

² Monitorul Oficial, nr. 31-32 din 09.06.1995.

³ Raioanele și unitățile teritorial-administrative din componența lor sunt incluse în Anexa nr.3 a Legii nr.764-XV din 27.12.2001.

cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit. E lesne de observat că în afară de principiile de bază ale administrației publice locale enumerate în articolul 109 al Constituției legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetățenilor la organele puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii nefiind și explicat. Studiind conținutul Legii deducem că s-a avut în vedere nu atât facilitarea accesului propriu-zis al cetățenilor la organele puterii (presupunem că e vorba de organele puterii locale) cât micșorarea dimensiunilor teritoriale ale unităților teritorial-administrative de nivelul doi în scopul micșorării distanței între reședințele de raioane și unitățile teritorial-administrative de nivelul I. Considerăm, în acest sens, că s-a produs o eroare de interpretare a principiului subsidiarității. Mai adecvat, din punct de vedere al științei administrației contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populației la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu scurtarea distanței în kilometri până la serviciile publice ci acordarea lor nemijlocit la locul de trai. Principiul respectiv este caracteristic sistemelor centralizate, unde puterea, inclusiv și cea locală se pulverizează în unități teritorial-administrative cât mai mici ca dimensiune pentru a înlesni controlul asupra colectivităților locale și a asigura executarea operativă a directivelor autorităților raionale și centrale. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetățenilor la organele puterii cât accesul la servicii publice calitative, logica fiind următoarea: organele administrative ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie cât mai mult de populație prin satisfacerea cât mai deplină a necesităților colectivității.

2.1. Reședința unităților teritorial-administrative

Teritoriul colectivităților locale comportă un centru de gravitate juridică care este reședința, unde este amplasat sediul autorităților publice locale și serviciile comunitare. Reședințele unităților teritorial-administrative sunt stabilite prin lege. Satul în care își are sediul consiliul sătesc (comunal), potrivit art.5, pct.4 al Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, este numit sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință.

Art.10 (pct.2,3) al aceleiași legi stabilește că orașul în care își are sediul consiliul raional este numit oraș-reședință și unitățile teritorial-administrative de nivelul II – raioanele, poartă denumirea

orașului-reședință.

Constatăm astfel faptul că un rol important în identificarea unităților teritorial-administrative îl are denumirea lor. Titulatura unității teritorial-administrative este stabilită prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV din 27.12.2001.¹

2.2. Evidența unităților teritorial-administrative.

Evidența și identificarea centralizată a unităților teritorial-administrative și a localităților din Republica Moldova se realizează prin intermediul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei”.

Acest sistem reprezintă clasificatorul automatizat al unităților teritorial-administrative (raioane, orașe (municipii), sate (comune), localități, inclusiv cele desființate) și elementele de bază ale infrastructurii urbane (străzi, clădiri).

Determinarea juridică a organizării teritorial-administrative se efectuează în conformitate cu Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr.764-XV din 27 decembrie 2001.

Determinarea tehnică a hotarelor unităților teritorial-administrative și a localităților ține de competența subdiviziunilor teritoriale ale Agenției de Stat Relații Funciare și Cadastru.

Drept temei pentru înregistrarea unităților teritorial-administrative și a localităților servesc următoarelor documente:

a) actul legislativ, care stabilește modul formării, comasării, decomasării, desființării, denumirii, schimbării subordonării, categoria unității teritorial-administrative și a localităților, centrele administrative și hotarele lor;

b) planul unității teritorial-administrative cu reprezentarea hotarelor acestora;

c) actul de stabilire a hotarelor unităților teritorial-administrative, cu anexarea descrierii lor și catalogul de coordonate a punctelor de cotitură.

Scoaterea din evidență a unităților teritorial-administrative și a localităților se efectuează în temeiul următoarelor documente:

a) actul legislativ care stabilește desființarea, comasarea sau divizarea unității teritorial-administrative sau a localităților;

b) planul unității teritorial-administrative respective.

¹ Monitorul Oficial, nr.16/53 din 29.01.2002.

Descrierea unităților teritorial-administrative de nivelul al doilea conține următoarele date: a) codul, conform numărului de ordine al unității de nivelul doi în limitele statului; b) data formării; c) statutul; d) denumirea; e) data înregistrării; f) data și temeiul scoaterii din evidență; g) suprafața teritoriului raionului și datele referinței geodezice (cartografice și topografice).

Descrierea unităților teritorial-administrative de nivelul întâi conține următoarele date: a) codul orașului (municipiului), satului (comunei), conform numărului de ordine în limitele statului; b) data formării; c) statutul; d) denumirea unității teritorial-administrative de nivelul al doilea în componența căreia intră unitatea teritorial-administrativă de nivelul întâi; e) denumirea unității teritorial-administrative (la cazul nominativ și posesiv); f) data înregistrării; g) data și temeiul scoaterii din evidență; h) suprafața teritoriului unității teritorial-administrative și datele referinței geodezice (cartografice și topografice).

Descrierea localităților include următoarele date: a) codul localității; b) data formării; c) statutul; d) denumirea localității (la cazul nominativ și posesiv); e) denumirea unității teritorial-administrative de nivelul întâi în componența căreia intră localitatea; f) data înregistrării; g) data și temeiul scoaterii din evidență; h) suprafața teritoriului intravilanului și datele referinței geodezice (cartografice și topografice).

Informațiile din Registru (cu excepția cazurilor când ele prezintă informații secrete) sunt deschise publicului.¹

3. Competența în materie de delimitare a teritoriului

Potrivit cu prevederile constituționale (art. 66, lit. „d” și art. 72, alin. 3, lit. „f”), organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, constituie una din atribuțiile de bază ale Parlamentului și se reglementează prin lege organică.

Delimitarea administrativă a teritoriului statului trebuie să fie realizată în baza principiilor autonomiei locale cu respectarea deplină a drepturilor și libertăților cetățenilor. Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea 1253-XIII din 16 iulie 1997 a

¹ A se vedea: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre crearea Sistemului informațional automatizat „Registru de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei” Nr.1518 din 17.12.2003. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.1-5/2 din 01.01.2004.

ratificat Carta europeană a autonomiei locale care prevede că colectivitățile locale sunt principalele fundamente ale oricărui regim democratic. Deci, exercitarea atribuțiilor sus-pomenite de către Parlament trebuie să fie în deplină concordanță cu prevederile naționale și internaționale în domeniul respectiv. Astfel, articolul 5 al Cartei prevede că „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite”.¹

Dezvoltând prevederile constituționale și internaționale, *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr.764-XV din 27.12.2000, stipulează că formarea, desființarea și schimbarea statutului unității teritorial-administrative se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

În conformitate cu prevederile *Regulamentului cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova* aprobat prin *Legea* nr.741 din 20.02.96 de competența Parlamentului ține:

a) Formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și a raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative. Parlamentul hotărăște problemele enumerate la propunerea autorității reprezentative a unității teritoriale autonome cu statut juridic special sau a consiliului raional, Președintelui Republicii Moldova sau a deputaților în Parlament, pornindu-se de la interesele naționale și oportunitate, precum și ținându-se cont de interesele economice ale unităților teritorial-administrative primare. Chestiunile organizării teritorial-administrative a unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se soluționează potrivit legilor privind statutul juridic al acestor unități.

b) Formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), stabilirea și transferarea centrelor lor administrative, stabilirea și modificarea hotarelor raioanelor, comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), la propunerea consiliilor locale respective.

c) Formarea și desființarea localităților care nu constituie o unitate teritorial-administrativă, precum și schimbarea

¹ Carta Europeană a Autonomiei Locale. În: *Tratate internaționale*, 1999, Vol.14, p.14.

subordonării lor, la propunerea consiliilor locale respective.

d) Transferarea comunelor și satelor dintr-un raion sau municipiu în alt raion sau municipiu, la propunerea consiliilor comunale și sătești și ale consiliilor raionale și municipale respective.

e) Formarea și desființarea sectoarelor municipiilor, la propunerea consiliului municipal.¹

O condiție obligatorie, pentru soluționarea de către Parlament a tuturor cazurilor enumerate, este consultarea cetățenilor. Autoritățile reprezentative centrale și locale se pot adresa Parlamentului cu propuneri ce țin de delimitarea teritorială locală doar după ce au adus la cunoștință și au consultat cetățenii referitor la modificările teritoriale preconizate. Aceste reglementări legale referitor la consultarea obligatorie a populației sunt conforme cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale, care în art.5 stabilește că pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale colectivitățile locale respective trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea o permite.

Modul de consultare prin referendum a locuitorilor asupra problemelor de importanță deosebită pentru unitatea teritorial-administrativă și determinarea problemelor specifice apreciate ca fiind de importanță deosebită sunt stabilite, în condițiile legii, de Statutul unității teritorial-administrative.

Referendumurile locale și adunările generale convocate din inițiativa cetățenilor asupra problemelor de importanță deosebită pentru unitatea teritorial-administrativă se organizează și se desfășoară în condițiile *Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor nr.560-XIII din 21 iulie 1995 și ale Codului electoral*.

Referendumuri, adunări ale cetățenilor, consultări, audieri publice și convorbiri se pot organiza în toate localitățile componente ale unității teritorial-administrative sau numai în unele dintre acestea. Adunările cetățenilor sunt organizate pe sate - în mediul rural, și pe sectoare sau străzi - în mediul urban. Adunările cetățenilor, consultările, audierile publice și convorbirile pot fi desfășurate din inițiativa primarului sau a consiliului local. Informarea locuitorilor privind scopul, data și locul desfășurării acestor adunări se efectuează prin mijloacele de informare în

¹ Monitorul Oficial, nr.20-21 din 04.04.1996.

masă, inclusiv prin afișare.

Adunarea se consideră valabilă dacă la ea este prezentă majoritatea populației localității cu drept de vot. Desfășurarea adunărilor, consultărilor, audierilor publice și convorbirilor, precum și toate propunerile se consemnează într-un proces-verbal și se înaintează primarului sau consiliului local. Decizia luată de primar sau de consiliul local după examinarea propunerilor făcute în cadrul adunării se aduce la cunoștința cetățenilor în termen de 5 zile în modul și prin mijloacele stabilite de statut.¹

Trebuie menționat faptul că primarul satului, orașului, în virtutea atribuțiilor sale, poate iniția desfășurarea referendumului local, alte măsuri de consultare a populației în probleme locale de interes deosebit; ia măsurile prevăzute de lege, privind desfășurarea întrunirilor publice. În afară de primari, referendumul local, potrivit prevederilor art.180 al Codului electoral, poate fi inițiat de: a) 1/2 din numărul consilierilor aleși; b) de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității teritorial-administrative respective.

În opinia Curții Constituționale, exprimată prin Hotărârea nr.12 din 05.03.2002, pentru consultarea cetățenilor, în sensul dispozițiilor constituționale și legale, pot fi identificate și utilizate și alte soluții, în particular soluții tradiționale și specifice R.Moldova, cum ar fi sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor, adresările comunităților locale în probleme concrete, confirmate prin semnăturile locuitorilor unităților teritorial-administrative și altele. Prin aceste modalități, deși unele neinstituționalizate, constată Curtea, se urmărește participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și se asigură condițiile necesare pentru ca hotărârea luată într-o problemă de interes major să fie conformă cu voința reală a colectivității locale respective.²

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 a redus de la 2500 la 1500 numărul de locuitori necesar pentru formarea unității teritorial-administrative de sine stătătoare, ceea ce, a avut drept

¹ *Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului)* nr.436-XV din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.244-247 din 12.12.2003.

² Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.40-42/7 din 21.03.2002.

urmare modificarea numărului unităților teritorial-administrative. Numărul unităților teritorial-administrative de nivelul II s-a majorat de la 10 la 32, iar celor de nivelul I s-a majorat cu 240 unități.¹

După cum am menționat, o unitate teritorial-administrativă de sine stătătoare se poate forma dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale. Formarea unei unități teritorial-administrative de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic de 1500 de locuitori poate fi stabilită de către Parlament, prin lege organică, doar în cazuri excepționale.

4. Modificarea limitelor teritoriale ale colectivităților locale

Modificarea hotarelor unității teritorial-administrative cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate teritorial-administrativă în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

Clasarea localităților la categoria municipiilor și orașelor, stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului lor se hotărăsc de către Parlament la propunerea consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor.

Pentru examinarea de către Parlament a chestiunilor organizării teritorial-administrative trebuie prezentate următoarele documente și materiale:

a) la formarea și desființarea unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și raioanelor, comasarea și decomasarea raioanelor, stabilirea și transferarea centrelor lor administrative:

➤ caracteristica economică a unității teritoriale autonome cu statut juridic special și a raionului;

➤ harta schematică cu modificările propuse;

b) la formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), transferarea centrelor lor administrative:

➤ deciziile consiliilor sătesc, comunal și municipal, raional;

➤ decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor;

¹ Jurnal de Chișinău, 3 mai, 2002, p.7.

- caracteristica economică a unității teritorial-administrative, a sectorului municipiului;

- harta schematică cu modificările propuse;

c) la stabilirea și modificarea hotarelor raioanelor, municipiilor, comunelor și satelor (ca unități teritorial-administrative), stabilirea și modificarea hotarelor extravilanului municipiilor și orașelor:

- deciziile consiliilor locale respective;

- decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor;

- caracteristica economică a unității teritorial-administrative, a localității;

- harta schematică cu modificările propuse;

d) la înregistrarea și scoaterea din evidență a localităților:

- deciziile consiliilor sătesc, comunal și raional;

- informația-caracteristică a localității;

- harta schematică a locului în care să fie indicată poziția localității.

Caracteristica economică trebuie să cuprindă următoarele componente:

a) date privind numărul gospodăriilor individuale, al locuitorilor, inclusiv al muncitorilor, funcționarilor etc., lista principalelor întreprinderi industriale, de construcții, transport și altor întreprinderi și organizații;

b) date privind gospodăria comunală, fondul de locuințe, instituțiile social-culturale, întreprinderile comerciale și de deservire socială, bugetul anual (venituri și cheltuieli);

c) date privind structura și numărul de personal, existente și prevăzute în legătură cu propunerile făcute, ale organelor executive ale consiliilor și subdiviziunilor lor, sursele de acoperire a cheltuielilor suplimentare pentru întreținerea lucrătorilor din organele administrației publice, dimensiunile teritoriului unităților teritorial-administrative, localităților cu indicarea principalilor beneficiari ai folosinței pământului;

d) denumirea celei mai apropiate stații de cale ferată și distanța de la localitatea respectivă până la ea;

e) propunerile referitoare la denumirea raionului, municipiului, orașului, comunei, satului.¹

¹ Pct.17, 18 ale Regulamentului cu privire la modul de soluționare a

DIMENSIUNEA PATRIMONIALĂ A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

1. Patrimoniul colectivităților locale

Pentru a-și îndeplini sarcinile privind asigurarea funcționării regulate și continue a serviciilor publice, administrația publică locală are nevoie de o serie de bunuri mobile și imobile, care fac parte din patrimoniul colectivităților locale.

Patrimoniul, în linii generale, este definit ca o totalitate de drepturi și obligații patrimoniale aparținând unei persoane fizice sau juridice determinate, privită ca o sumă de valori active și pasive, strâns legate între ele.

Drepturile patrimoniale sunt acele drepturi subiective care au un conținut economic, fiind evaluabile în bani. Ele se împart în două mari categorii: drepturi reale și drepturi de creanță. Drepturile reale sunt drepturile subiective patrimoniale care conferă titularului lor anumite prerogative recunoscute de lege asupra unui bun, pe care le poate exercita în mod direct nemijlocit, fără a fi necesară, în acest scop, intervenția oricărei alte persoane.

Drepturile de creanță sunt acele drepturi subiective patrimoniale în virtutea cărora titularul lor sau subiectul activ, numit creditor, are posibilitatea juridică de a pretinde subiectului pasiv numit debitor, persoană determinată, să dea, să facă sau să nu facă ceva sub sancțiunea constrângerii de stat.

Elucidarea problemei privind dimensiunea patrimonială a colectivităților locale e de neconceput fără o analiză succintă a cadrului normativ ce reglementează aceste aspecte.

Carta Europeană a Autonomiei Locale stabilește principiile fundamentale pe care trebuie să se întemeieze organizarea și funcționarea administrației publice locale. Carta Europeană definește autonomia locală ca un drept și capacitate efectivă ale colectivităților locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.¹

chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova aprobat prin Legea nr.741 din 20.02.96. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.20-21 din 04.04.1996.

¹ Carta Europeană a Autonomiei Locale. În: Tratatate internaționale, vol.14, 1999, p.14.

Analizând prevederile Cartei constatăm că ea nu conține prevederi exprese privind asigurarea fundamentului patrimonial al autonomiei locale și dreptul autorităților locale în ceea ce privește dispunerea de bunuri în proprietate. Pentru a clarifica situația e necesar de a consulta Raportul explicativ ¹ al Cartei în care se stipulează că noțiunea de „capacitate” exprimă ideea că dreptul legal de a reglementa și administra anumite treburi publice la nivel local presupune și existența unor mijloace care ar permite exercitarea efectivă a acestui drept.

Cu toate că Carta nu se referă în mod expres la patrimoniul colectivităților locale, deducem din explicația prezentată, că drepturile lor patrimoniale sunt protejate de Cartă în mod implicit. Acest lucru este confirmat și de recomandarea 132 (2003)² a Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei referitor la tratarea proprietății municipale în lumina Cartei europene a autonomiei locale, în care se menționează că dreptul de proprietate al colectivităților locale asupra bunurilor materiale este un element de bază al autonomiei locale, prin intermediul căruia autoritățile locale își realizează competențele atribuite în scopul soluționării problemelor de interes local.³

Constituția Republicii Moldova prin prevederile art. 9, 46, 127, precum și cele incluse în art. 109 și 112 fundamentează conceptul privind dreptul de proprietate al colectivităților locale, care include două componente: domeniul public și domeniul privat al acestora.

În dezvoltarea prevederilor constituționale privind dreptul de proprietate al colectivităților locale au fost elaborate un șir de acte normative ce reglementează diferite aspecte ale acestui fenomen complex: *Legea privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006; *Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale* nr.523-XIV din 16.07.99; *Codul civil* nr.1107-XV din 06.06.2002; *Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice* nr. 121

¹ Carta europeană a autonomiei locale. Raport explicativ. În: Monitorul Oficial nr.141-143/341 din 22.11.2001.

² Adoptată la 22 mai 2003.

³ Recommendation 132 (2003) on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government, [On-line], [citat 12.12.09]. Accesibil: < <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=39771&Site=COE>>

din 04.05.2007, *Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor* nr. 91-XVI din 05.04.2007 și altele.

Cercetătorul V.Furdui, preocupat de studierea raporturilor autorităților publice în administrarea patrimoniului unităților administrative-teritoriale, constata că în Republica Moldova aspectele patrimoniale ale activității administrației locale, au fost și sunt reglementate într-un mod sumar, selectiv, confuz și contradictoriu, astfel devenind practic inaplicabile. În special, sunt menționate aspectele confuze și contradictorii legate de formarea bazei patrimoniale ale autonomiei locale, competențele autorităților publice locale în cadrul diferitor raporturi patrimoniale, modalitățile de dobândire, gestionare și înstrăinare a proprietății municipale, procedurile de realizare a licitațiilor etc.

De asemenea, a constatat că în Republica Moldova adoptarea actelor normative de bază, care reglementează raporturile patrimoniale ale statului și unităților administrativ-teritoriale, în mare parte s-a făcut și se face fără a se ține cont, în modul corespunzător, de realizările teoretice și practice din domeniul dat. Conceptele teoretice fiind preluate selectiv și parțial, generează contradicții și confuzii teoretico-practice fundamentale, care afectează drepturile și interesele patrimoniale ale colectivităților locale și contribuie, în mare măsură, la inaplicabilitatea practică a garanțiilor juridice ale autonomiei locale.¹

Potrivit cu prevederile art.74 (1) al *Legii privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006 constituie patrimoniu al unităților administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), raionului și unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și drepturile și obligațiile lor cu caracter patrimonial.

În alin. 2 al aceluiași articol se stabilește în mod expres că patrimoniul unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului potrivit legii sau în modul stabilit de lege.

Bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se împart în bunuri ale domeniului public și ale celui privat.

¹ Furdui, V. Raporturile autorităților publice în administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale: teza de doctor în drept.- Chișinău, 2006, p.5.

Potrivit prevederilor legislației în vigoare în proprietatea unităților administrativ-teritoriale pot fi următoarele categorii de bunuri:

- terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public local; clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și primăria, precum și instituțiile publice de interes local - bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile etc.
- piețele publice, rețelele stradale, parcurile publice;
- monumentele de interes public local;
- terenurile ocupate de păduri, lacuri, zone de protecție și zone sanitare de interes local;
- obiectele acvatice situate integral pe teritoriul unității administrativ-teritoriale, conform *Codului apelor* nr.1532-XII din 22.06.1993, art. 2/3;
- bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural: de învățământ, de *ocrotire a sănătății și de cultură* (*inclusiv* informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură);
- bunurile întreprinderilor municipale, precum și cota stabilită din capitalul statutar al întreprinderilor cu formă de proprietate mixtă și comună, aparținând subiectelor activității de întreprinzător din sfera industriei, agriculturii, construcțiilor, transporturilor, achizițiilor, comerțului, deservirii comunale și sociale și din alte domenii;
- bunurile autorităților publice locale și ale administrațiilor unităților administrativ-teritoriale, terenurile destinate satisfacerii necesităților unităților administrativ-teritoriale;
- mijloacele bugetului local și cota stabilită din fondurile extrabugetare, valorile mobiliare;
- fondul locativ (cu excepția celui particular, cooperatist, al asociațiilor obștești și al căminelor);
- obiectele din infrastructura tehnică și alte obiecte care se află pe teritoriul respectiv, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație;
- alte bunuri necesare pentru dezvoltarea economică și socială a unității administrativ-teritoriale și pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a sarcinilor ce le revin în conformitate cu legislația privind administrația publică locală.¹

¹ Furdui, V. Proprietatea colectivităților locale. În: Ghidul primarului.- Chișinău, 2005, p.178-179.

2. Bunurile domeniului public și privat

Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale potrivit prevederilor art.1 al *Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale* nr.523-XIV din 16.07.99, este format din bunurile domeniului public și bunurile domeniului privat. Bunurile domeniului public constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, destinate satisfacerii intereselor generale ale colectivității din unitatea administrativ-teritorială.

Din domeniul public al unității administrativ-teritoriale, potrivit prevederilor art.75 al *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sînt de uz sau de interes public local. Interesul public implică afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface necesitățile colectivității, fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului conform destinației.

La categoria bunurilor domeniului public de interes local pot fi raportate terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public local, porțiunile de subsol, drumurile, străzile, piețele, obiectivele acvatice separate, parcurile publice, clădirile, monumentele, muzeele, pădurile, zonele de protecție și zonele sanitare, precum și alte obiective care, conform legii, nu aparțin domeniului public al statului.

După cum constată V.Furdui, teoria și practica juridică s-a oprit asupra următoarelor criterii de cuprindere a bunurilor în domeniul public:

Criteriul declarării (enumerării) exprese de către lege (sau în modul stabilit de lege printr-un act normativ) a bunurilor care fac parte din domeniul public (a se vedea, de exemplu, alin. 4 al art. 127 din Constituția R. Moldova, *Codul Apelor* nr.1532-XII din 22.06.1993 și art. 82 al *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006).

Criteriul naturii bunurilor sau destinației (afectării) bunurilor uzului direct al publicului (de exemplu: piețele, parcurile publice, pădurile, fântânile etc.).

Criteriul interesului public potrivit căruia în domeniul public sunt incluse bunurile care, deși prin natura lor nu sunt accesibile uzului (folosinței) direct al publicului, totuși sunt destinate folosirii și exploatării în cadrul unui serviciu public, pentru realizarea unor activități în folosul întregii societăți (de exemplu: căile ferate, clădirile autorităților de stat, clădirile școlilor și spitalelor, teatrele și

muzeele de stat etc.).¹

Bunurile domeniului public de interes local sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

Prin caracterul inalienabil al dreptului de proprietate publică se înțelege că bunurile care fac obiectul său sunt scoase din circuitul civil, deci nu pot fi înstrăinate în mod voluntar prin acte juridice, și nu pot forma obiectul exproprierii. De asemenea, bunurile proprietate publică nu pot garanta obligații, nefiind obiect al gajului sau ipotecii. Încheierea de acte juridice cu încălcarea principiului inalienabilității atrage nulitatea absolută a acestora.

Dreptul de proprietate publică este imprescriptibil. Sub aspect extinctiv, imprescriptibilitatea constă în faptul că acțiunea în revendicarea dreptului de proprietate publică poate fi introdusă oricând, iar dreptul la acțiune nu se stinge indiferent de timpul cât nu a fost exercitat. Sub aspect achizitiv, imprescriptibilitatea constă în faptul că bunurile proprietate publică nu pot fi dobândite în proprietate prin uzucapiune sau posesie de bună credință.

Caracterul insesizabil al dreptului de proprietate publică este o consecință a inalienabilității bunurilor domeniului public. Astfel, aceste bunuri nu pot fi urmărite de către creditorii proprietarului sau ai persoanelor care le posedă în temeiul unui titlu.

Bunurile din domeniul public au făcut obiectul clasificării după numeroase criterii. O clasificare complexă, a fost realizată de A. Iorgovan, după cum urmează:

1. Din punctul de vedere al interesului pe care îl prezintă:

- a) domeniul public de interes național (domeniul public național);
- b) domeniul public de interes județean (domeniul public județean);
- c) domeniul public de interes comunal (domeniul public comunal).

2. Din punct de vedere al modului de determinare:

- a) bunuri ale domeniului public nominalizat de Constituție;
- b) bunuri ale domeniului public nominalizat de legi;
- c) bunuri ale domeniului public nominalizat de autoritățile administrației publice, în baza criteriilor stabilite de Constituție și legi.

¹ Furdui, V. Raporturile autorităților publice în administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale: teza de doctor în drept.- Chișinău, 2006, p.28.

3. Din punct de vedere al naturii juridice a dreptului statului (autorității publice):

- a) bunuri ale domeniului public ce aparțin statului sau unităților administrativ – teritoriale;
- b) bunuri ale domeniului public ce aparțin proprietății private dar sunt afectate de dreptul de pază și protecție al statului (drept de poliție).

4. Din punct de vedere al modului de încorporare:

- a) domeniul public natural;
- b) domeniul public artificial.

5. Din punct de vedere al modului de utilizare de către public:

- a) bunuri utilizate direct;
- b) bunuri utilizate indirect, prin intermediul unui serviciu public.

6. Din punct de vedere al serviciului public organizat:

- a) bunuri care sunt puse în valoare prin serviciu public;
- b) bunuri care mijlocesc realizarea unui serviciu public.

7. Din punctul de vedere al naturii bunurilor:

- a) domeniul public terestru;
- b) domeniul public maritim;
- c) domeniul public fluvial;
- d) domeniul public aerian;
- e) domeniul public cultural;
- f) domeniul public militar.¹

Observația critică existentă în literatura de specialitate, la această clasificare, este generată de includerea în domeniul public a unor bunuri proprietate privată, față de care statul exercită numai un drept de poliție administrativă.²

Obiecte ale dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, potrivit prevederilor art.3 al *Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale* Nr.523-XIV din 16.07.99, sunt:

a) bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural: de învățământ, de ocrotire a sănătății și de cultură (inclusiv informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură), cu formă de proprietate publică;

b) bunurile întreprinderilor locale cu formă de proprietate

¹ Iorgovan, A. Drept administrativ. Tratat elementar. Vol. III.- București, Ed. Proarcadia, 1993, p.81-82.

² Bălan, E. Domeniul administrativ.- București, Lumina Lex, 1998, p.22.

publică, precum și cota stabilită din capitalul statutar al întreprinderilor cu formă de proprietate mixtă și comună, aparținând subiecților activității de întreprinzător din sfera industriei, agriculturii, construcțiilor, transporturilor, achizițiilor, comerțului, deservirii comunale și sociale și din alte domenii;

c) bunurile autorităților publice locale și ale administrațiilor unităților administrativ-teritoriale, terenurile destinate satisfacerii necesităților unităților administrativ-teritoriale, mijloacele bugetelor unităților administrativ-teritoriale (incluzând mijloacele și fondurile speciale), valorile mobiliare, fondul locativ (cu excepția celui particular, cooperatist, al asociațiilor obștești și al căminelor), obiectele din infrastructura tehnică și alte obiecte care se află pe teritoriul respectiv, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație, bunurile necesare pentru dezvoltarea economică și socială a unității administrativ-teritoriale și pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a sarcinilor ce le revin în conformitate cu legislația privind administrația publică locală.

Dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, potrivit prevederilor art.2 al *Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale* Nr.523-XIV din 16.07.99, poate fi dobândit pe următoarele căi:

- a) pe cale naturală;
- b) prin achiziții publice, realizate în condițiile legii;
- c) prin transmitere în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale a proprietății publice a statului sau prin transmiterea proprietății publice a unei unități administrativ-teritoriale în proprietatea publică a alteia;
- d) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică locală;
- e) în baza hotărârii instanței judecătorești;
- f) prin donații sau prin legate acceptate de consiliul unității administrativ-teritoriale;
- g) prin obținerea de venituri și bunuri în condițiile legii;
- h) în urma renunțării la dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile în modul stabilit de legislația în vigoare.

O a doua componentă a domeniului administrativ, alături de domeniul public, este domeniul privat, care cuprinde bunuri supuse normelor dreptului comun, dacă prin lege nu se prevede altfel. Domeniul privat are un rol important în realizarea veniturilor administrației, prin exploatarea sa putându-se obține însemnate

resurse bugetare.

Bunurile domeniului privat, potrivit prevederilor art.1 al *Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale* nr.523-XIV din 16.07.99, constituie totalitatea bunurilor mobile și imobile, aflate în patrimoniul public al unității administrativ-teritoriale, care au o destinație strict determinată, alta decât satisfacerea unui interes general.

Din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, potrivit prevederilor art.76 al *Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*, fac parte bunurile care, în modul stabilit de lege, nu sunt transferate în domeniul public de interes local sau raional, după caz. Din domeniul privat pot face parte și alte bunuri dobândite, în condițiile legii, de unitatea administrativ-teritorială.

Din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale fac parte următoarele categorii de bunuri: bunurile declasate (trecute din domeniul public în cel privat), imobilele pentru locuință, imobilele utilizate de servicii publice (dacă nu sunt destinate uzului public sau serviciului public), bunurile vacante, abandonate, confiscate etc. De asemenea, în obiectul proprietății domeniiale private se includ bunurile pe care unitățile administrativ-teritoriale le dobândesc ca orice particulari prin donații, testamente, legate și alte acte juridice (vânzare-cumpărare, schimb etc.). În afară de aceasta, de domeniul privat țin o serie de drepturi corporale precum brevetele și mărcile de fabrică, acțiunile și părțile sociale cu care unitățile administrativ-teritoriale participă la formarea capitalului social în întreprinderile municipale și societățile comerciale.¹

Bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile, cu excepțiile stabilite expres prin lege.

Deci, bunurile ce aparțin domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale sunt supuse regimului² general: ele pot fi înstrăinate, privatizate, schimbate, partajate sau trecute dintr-un domeniu în altul prin decizia consiliului local, de regulă, prin

¹ Furdui, V. Raporturile autorităților publice în administrarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale: teza de doctor în drept.- Chișinău, 2006, p.38.

² Regimul juridic definește un ansamblu de reguli de formă și fond care sunt aplicabile unei materii determinate.

licitații publice în temeiul rezultatelor expertizei. De un regim juridic special se bucură terenurile cu destinație agricolă și cele ale fondului forestier, dreptul de proprietate asupra cărora nu poate fi obținut de către cetățenii străini.¹

3. Administrarea bunurilor

Bunurile unităților administrativ-teritoriale le conferă posibilitate acestora să participe în nume propriu la raporturile juridice civile și, în același timp, să dispună de o bază materială corespunzătoare, în scopul rezolvării problemelor și gestionării treburilor publice ale colectivităților locale. În numele unităților administrativ-teritoriale bunurile se administrează în condițiile legii de consiliile locale, primari și președinții raioanelor, care, în scopul folosirii sau întrebuințării unui bun concret sau a întregului patrimoniu, emit acte de administrare a acestora. Astfel, noțiunea de *administrare* stabilită de lege include posibilitatea definirii regimului juridic de drept public sau de drept privat la care vor fi atribuite bunurile unităților administrativ-teritoriale.²

Administrarea bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale este reglementată de *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, care în art.77 prevede următoarele:

(1) Toate bunurile care aparțin unității administrativ-teritoriale sunt supuse inventarierii anuale, iar rapoartele asupra situației lor se prezintă consiliului respectiv.

(2) Bunurile domeniului public al unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionate, date în arendă ori în locațiune, după caz, în temeiul deciziei consiliului local sau raional, în condițiile legii.

(3) Bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă ori în locațiune, în condițiile legii.

(4) Înstrăinarea bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), raionului, schimburile de terenuri, delimitarea, partajul sau trecerea bunurilor dintr-un domeniu în altul, renunțarea la drepturi sau recunoașterea de

¹ Creangă, I. Curs de drept administrativ.- Ch.: Epigraf, 2005, p.207.

² Ibidem

drepturi și obligații se fac prin decizie a consiliului local sau raional, în temeiul expertizei.

(5) Înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

În baza analizei legislației actuale de specialitate, V.Furdui a evidențiat următoarele modalități principale de gestionare a bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale:

- darea bunurilor în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice;
- concesiunea obiectelor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale;
- închirierea (locațiunea) bunurilor mobile și imobile proprietate a unităților administrativ-teritoriale care au o altă destinație decât cea agricolă;
- arenda terenurilor și altor bunuri agricole.¹

Darea bunurilor în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice

Pentru a asigura baza materială a activității întreprinderilor municipale și a instituțiilor publice, autoritățile locale deliberative (consiliile locale), pot decide în privința transmiterii în administrare și folosință anumite categorii de bunuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale: terenuri, încăperi și edificii, utilaje, tehnică, etc. Trebuie de menționat că darea în administrare nu duce la transmiterea dreptului de proprietate (chiar și în cazul transmiterii bunurilor de la balanța autorităților administrației publice locale la balanța întreprinderilor și instituțiilor). De regulă, o astfel de transmitere se efectuează cu titlu gratuit și pe o perioadă nedeterminată. În același timp, trebuie de menționat, că întreprinderile municipale și instituțiile publice care primesc bunurile respective, nu sunt scutite de obligațiile de întreținere a bunurilor date, precum și de plățile comunale. Totuși, pentru a evita pe viitor careva litigii în legătură cu modul de utilizare a bunurilor transmise în administrare, se recomandă încheierea contractelor care ar prevedea expres termenul contractului, drepturile și obligațiile gestionarilor patrimoniului local. Forma actuală de

¹ Furdui V. Proprietatea colectivităților locale. În: Ghidul primarului, Ch., 2005, p.198.

reglementare juridică a raporturilor ce apar în legătură cu darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate municipală este - contractul de comodat (art. 859 al Codului civil).

Darea bunurilor proprietate municipală în concesiune

Concesiunea este un contract prin care statul sau unitatea administrativ-teritorială cesionează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe (plăți), dreptul de a desfășura activitate de prospectare, exploatare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul R.Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata obiecte proprietate de stat sau municipală (ale unității administrativ-teritoriale) care conform legislației în vigoare sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil (domeniul public), precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială.

Concesiunea este acel mijloc juridic, care permite autorităților publice locale:

- să îmbunătățească calitatea și să majoreze numărul de servicii acordate populației;
- să obțină venituri periodice și stabile în rezultatul plății de către concesionar a redevenței;
- să elibereze bugetul local de cheltuieli pentru menținerea și întreținerea diferitor structuri ce gestionează în prezent bunurile și serviciile publice;
- să exercite un control riguros asupra modului de gestionare de către concesionar a obiectelor concesionate, iar în caz de gestionare nesatisfăcătoare și încălcare a obligațiilor contractuale de către concesionar, autoritatea publică poate să desfacă în mod unilateral acest contract.

În concesiune pot fi date următoarele categorii de bunuri și activități:

- servicii publice: distribuirea apei, agentului termic, a curentului electric, a gazelor combustibile; construcția și exploatarea hidrocentralelor; deservirea și exploatarea autostrăzilor, podurilor și tunelurilor cu taxa de trecerea; colectarea, depozitarea și valorificarea deșeurilor etc.;

- următoarele categorii de bunuri: infrastructurile rutiere, feroviare, portuare și aeroportuare civile, rețelele de transport prin conducte și de distribuție a gazelor combustibile; rețelele de transport și de distribuție a energiei electrice și termice; rețelele de

transport și distribuție pentru telecomunicații; terenurile proprietate publică, plajele, alte resurse naturale, alte bunuri mobiliare și imobiliare ale organizațiilor și întreprinderilor publice. Se admite concesionarea concomitentă a mai multor obiecte în scopul exploatării lor în complex;

- activități de *exploatare* (totalitatea lucrărilor de punere în valoare, de extragere a resurselor naturale).

Totodată, privind concesionarea terenurilor și a altor resurse naturale legea stabilește unele reguli speciale:

- pot fi concesionate terenuri de toate categoriile (exceptând terenurile destinate ocrotirii naturii, terenurile de valoare istorico-culturală și terenurile fondului silvic) și alte resurse naturale;

- lista terenurilor și a altor resurse naturale va fi pusă de acord cu autoritățile locale în a căror rază teritorială se preconizează desfășurarea activității concesionale și cu organele de protecție a mediului înconjurător;

- terenurile se concesionează prin decizie a concedentului, cu acordul proprietarilor funciari, beneficiarilor funciari respectivi.

- retragerea parțială sau integrală, pentru necesitățile statului și ale societății, a terenurilor și a altor resurse naturale concesionate se admite numai în cazuri excepționale prin hotărâre a Parlamentului, iar rechiziționarea - prin hotărâre a Guvernului, efectuarea acesteia fiind posibilă fără rezilierea contractului de concesiune. În aceste cazuri concesionarul este în drept să solicite concesionarea unui alt obiect similar, cu operarea modificărilor în contractul de concesiune sau rezilierea în mod unilateral a contractului și compensarea cheltuielilor suportate;

- controlul asupra activității de exploatare a terenurilor și a altor resurse naturale desfășurate de concesionar este exercitat de organele de stat de supraveghere și control.¹

Concesiunea bunului public, a serviciului public și, pe cale de consecință, contractul de concesiune nu sunt scopurile în sine, remarca A. Iorgovan, ele sunt modalitățile juridice create de civilizația sec. XIX, dar, mai ales, al sec. XX, precum a face să fie puse mai bine în valoare bunurile publice pentru a fi prestate, la cele mai înalte exigențe ale oamenilor, serviciile publice esențiale cum ar fi: alimentarea cu apă, încălzirea locuințelor, transportul în

¹ Furdui V. Op. cit., p.198-199.

comun ș.a.¹

Darea bunurilor proprietate municipală în locațiune

Locațiunea este un contract civil și se reglementează în întregime de legislația civilă (art 875 al Codului civil). Prin contractul de locațiune, o parte (locator) se obligă să dea celeilalte părți (locatar) un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar aceasta se obligă să plătească chirie.

Locațiunea este un contract civil și se reglementează de legislația civilă cu unele excepții. Autoritățile locale participă la încheierea contractului de locațiune la egalitate cu alte subiecte de drept.

Obiect al locațiunii pot fi orice bunuri mobile și imobile proprietate municipală și care sunt individual determinate, neconsumabile și nefungibile. Nu pot forma obiectul contractului de locațiune doar terenurile și bunurile cu o destinație strict agricolă. Pentru darea în folosință a acestor bunuri este prevăzut un contract special-arenda.

Contractul de locațiune a unui bun imobil trebuie să fie întocmit în scris. Contractul de locațiune a unui bun imobil pe un termen ce depășește 3 ani trebuie înscris în registrul bunurilor imobile. Contractul de locațiune nu poate fi încheiat pe un termen mai mare de 99 de ani.

Plata pentru folosirea bunurilor proprietate municipală se determină în funcție de natura bunului și modul de dare a lui în folosință.²

Darea bunurilor proprietate municipală în arendă

Arenda este contractul încheiat între o parte - proprietar, uzufructuar sau un alt posesor legal de terenuri și de alte bunuri agricole (arendator) - și altă parte (arendăș) cu privire la exploatarea acestora pe o durată determinată și la un preț stabilit de părți.

Obiecte ale relațiilor de arendă sunt bunurile agricole, cu excepția celor scoase din circuitul civil sau în privința cărora, prin lege, sunt stabilite alte interdicții sau limitări. Bunuri agricole se consideră: mijloace fixe (terenuri cu destinație agricolă, inclusiv din intravilanul localităților, și ale fondului de rezervă, mașini, utilaje și

¹ Iorgovan, A. Tratat de drept administrativ. Vol. II.- București, Editura: All Beck, 2002, p.223.

² Furdul V. Op. cit., p.203.

instalații destinate lucrărilor agricole, construcții, platforme și spații de depozitare destinate păstrării producției agricole, cu terenurile aferente acestora, animale care se folosesc în procesul agricol) și, după caz, mijloace circulante.

Contractul de arendă trebuie să fie încheiat în formă scrisă. În caz contrar el este nul. Plus la aceasta, contractul de arendă a terenurilor și a altor bunuri agricole încheiat pe un termen mai mare de 3 ani se înregistrează la oficiul cadastral teritorial, iar cel încheiat pe un termen de până la 3 ani inclusiv se înregistrează la primăria localității în a cărei rază teritorială se află terenurile și alte bunuri agricole .

Termenul arendei bunurilor agricole se stabilește de către părțile contractante, dar nu va fi mai mic de un an și mai mare de 30 de ani. La darea în arendă a terenurilor agricole în scopul sădirii unor plantații multianuale, termenul contractului de arendă va fi stabilit pentru cel puțin 25 de ani, în cazul când contractul nu prevede alt termen.¹

¹ Furdui V. Op. cit., p.204-205.

AUTONOMIA LOCALĂ – PRINCIPIU FUNDAMENTAL AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN R. MOLDOVA

1. Definirea legală a autonomiei locale în Republica Moldova

Particularitatea distinctă a procesului de reformare a administrației publice locale din Republica Moldova este determinată de neconcordanța, dintre posibilitățile materiale și financiare ale autorităților locale și atribuțiile ce le-au fost conferite prin acte normative. Criza economică, instabilitatea politică, inflația și nivelul scăzut al protecției sociale a majorității populației nu numai că au frânat procesul de stabilire a unor condiții optime pentru realizarea de către autoritățile administrației publice locale a funcțiilor atribuite dar au și erodat încrederea cetățenilor în puterea locală. Mai constatăm că intervențiile în sistemul administrației publice locale au fost realizate „de sus” în baza deciziilor autorităților centrale, fără inițiativa și participarea colectivităților locale.

Cu toate acestea, procesul lent și contradictoriu de reformare a sistemului administrației publice locale din Republica Moldova continuă, iar reacțiile populației la modificarea configurației puterii locale confirmă nu numai vitalitatea dar și existența unui mare potențial de dezvoltare al autonomiei locale. Numai prin organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale în baza principiilor autonomiei locale se poate realiza un cadru favorabil apropierei dintre cetățeni și autoritățile locale.

În literatura de specialitate, autonomia locală este percepută ca o modalitate de integrare armonioasă a intereselor colectivităților locale cu interesele generale de ordin material, teritorial sau juridic ale statului. Numai pe acest temei, autorităților locale li se creează condițiile firești administrării și gestionării treburilor specifice colectivităților locale și numai în măsura în care acțiunile întreprinse de autorități corespund ordinii de drept care guvernează societatea, în ansamblul său. De aceea, potrivit prevederilor legale, colectivităților locale le sunt recunoscute o seamă de drepturi și obligații în procesul de a administra, prin aleșii săi și prin propriile forțe, dar numai sub controlul jurisdicțional al legalității exercitat de autorități abilitate ale

statului.¹

În societatea democratică, autonomia locală echilibrează puterea de stat, o limitează, nu admite abuzuri de la autoritățile centrale. În același timp, transmiterea anumitor competențe autorităților locale permite evitarea aglomerării guvernului central cu probleme particulare, dar importante pentru colectivitățile locale.

Autonomia locală presupune eligibilitatea autorităților administrației publice locale, ca mod de constituire a autorităților reprezentative. Astfel, cetățenii, exercitându-și dreptul de vot, aleg autoritățile care le vor reprezenta interesele, fără intervenția structurilor statale. În orice localitate, activitatea autorităților locale atinge interesele oricărui cetățean și de aceea puterea locală este mai aproape, mai concretă și mai înțeleasă de către populație decât puterea centrală. Cunoscând foarte bine situația din teritoriu autoritățile locale pot rezolva mai efectiv și mai rațional decât autoritățile centrale diversele probleme locale, reacționează mai prompt la conflictele și situațiile neprevăzute. Autonomia locală îndeplinește și rolul de factor integrator unind indivizii ce locuiesc în limitele geografice a unității teritorial-administrative în scopul rezolvării problemelor comunitare, fără deosebire de statutul social, naționalitate, aspirații politice.

Pentru interpretarea corectă a principiilor fundamentale ale autonomiei locale este necesară cunoașterea prevederilor actelor internaționale în materie. În *Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală* adoptată la Rio de Janeiro la 26 septembrie 1985 prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a încheia și gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale. Acest drept este exercitat de consilii sau adunări compuse din membrii aleși în mod liber și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor.²

Aceste prevederi sunt confirmate și de *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, care definește autonomia locală în felul următor:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte

¹ Zaharia Gh. și al. Drept administrativ. Iași, 2002, p.167-168.

² Citat după: Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău, 1998, p.45.

importantă din treburile publice.

2. Acest drept este exercitat de consilii, sau adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și putând dispune de organe executive responsabile în fața lor.

Această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunări de cetățeni, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor acolo unde e permisă de lege”.¹

Carta Europeană a Autonomiei Locale stabilește că principiile autonomiei locale trebuie să fie prevăzute și garantate în mod expres în legislația națională. Datorită importanței deosebite a acestui principiu, se recomandă ca realizarea lui să fie garantată prin includerea principiilor autonomiei locale în legile fundamentale care reglementează organizarea statului: „principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție” (art.2).

Potrivit cu prevederile articolelor 4 și 8 din Constituție, Republica Moldova se obligă să respecte tratatele și pactele internaționale la care este parte. Curtea Constituțională în Hotărârea nr.55 din 14 octombrie 1999 *Privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova* a stabilit că: „principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, tratatele internaționale ratificate și cele la care Republica Moldova a aderat sunt parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova și devin norme ale dreptului ei intern”.² Din cele citate mai sus rezultă că odată ce Republica Moldova a ratificat Carta normele și principiile ei devin obligatorii și sunt parte componentă a cadrului legal al republicii.

Analizând textul constituțional constatăm faptul că în capitolul II, consacrat drepturilor și libertăților fundamentale nu este prevăzut expres dreptul cetățenilor la autonomie locală. Astfel stând lucrurile, presupunem că în mod indirect, acest drept este exprimat în articolul 39 care recunoaște cetățenilor Republicii Moldova dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Dar, este totuși destul de problematic de a examina acest drept în cadrul dreptului complex al cetățenilor Republicii Moldova prevăzut de articolul 39 (1), cu atât mai mult că potrivit concepției constituționale,

¹ Tratatate internaționale, 1999, Vol.14, p.14.

² Monitorul Oficial al R.Moldova, nr. 118-119 din 28.10.1999.

administrația publică locală nu face parte din administrația statală. În acest context, principiul autonomiei locale consacrat în Titlul III al Constituției poate fi considerat un drept fundamental al cetățenilor, exercitat prin intermediul colectivității locale.¹

În același timp, e necesar de menționat că o serie întreagă de drepturi și libertăți, consfințite în Titlul II al Constituției se realizează, concomitent și în cadrul autonomiei locale: libertatea opiniei și a exprimării (art.32), dreptul la informație (art.34), dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art.38), libertatea întrunirilor (art.40), dreptul la asociere în partide și în alte organizații social-politice (art.41), dreptul de petiționare (art.52), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art.53).

Trebuie de menționat faptul că interpretarea constituțională a autonomiei locale nu se limitează doar la drepturile constituționale enumerate, realizate la nivel local și care se referă doar la unele aspecte ale autonomiei locale neelucidând pe deplin conținutul său complex.

Constituția tratează problema administrației publice locale în art. 109-113, ale Capitolului VIII „Administrația publică”, reglementările constituționale fiind redactate sintetic. Textul constituțional stabilește principiile generale ale administrației publice locale, structura teritorial-administrativă a R.Moldova și desemnează expres autoritățile reprezentative ale colectivităților locale prin care se realizează autonomia locală. Reglementarea detaliată a „organizării administrației locale, a teritoriului precum și regimul general privind autonomia locală”, potrivit cu prevederile art.72, alin (3), lit. „f” al Constituției, ține de competența Parlamentului R. Moldova și se realizează prin lege organică.

Potrivit prevederilor art. 109 alin.1 din Constituție administrația publică în unitățile teritorial-administrative se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale, și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Includerea acestui articol în capitolul „Administrația publică” semnifică faptul că autonomia locală are un caracter exclusiv administrativ și nu poate afecta caracterul unitar al statului. De fapt, această situație este prevăzută expres de alin.(3) al art.109 care stipulează că „aplicarea principiilor enunțate nu

¹ Pușcaș V. Drepturile și libertățile fundamentale prin prisma atribuțiilor Curții Constituționale. În: Administrarea Publică, nr.1-2, 2004, p.45.

poate afecta caracterul de stat unitar”.

În afară de capitolul VIII, încă în 15 articole ale Constituției se conțin prevederi referitor la diverse aspecte legate de autonomia locală cum ar fi: fundamentarea legală a autonomiei locale, proprietatea publică locală, sistemul fiscal și finanțele publice locale, drepturile cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice (inclusiv și cele locale).¹

Analizând principiile enunțate în Constituție de pe pozițiile și în conformitate cu rigorile impuse de știința administrației constatăm că ultimele două principii enunțate în textul constituțional nu sunt altceva decât elemente componente ce întregesc sensul complex al conceptului de autonomie locală. Astfel, principiile de bază ale administrației publice locale ar trebui să fie cel al autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice.

Constatăm că Constituția Republicii Moldova nu prevede în mod expres principiul legalității în activitatea administrației publice locale. O asemenea stare de lucruri nici de cum nu poate fi interpretată că acest principiu nu se află la baza înfăptuirii administrației publice la nivel local, legalitatea fiind unul din principiile esențiale ale statului de drept, iar R. Moldova potrivit dispozițiilor constituționale conținute în art.1 (3) este un asemenea stat.

La definirea legală a conceptului de autonomie locală a contribuit în mod deosebit Curtea Constituțională. Astfel, în decizia sa din 06 noiembrie 1995 Curtea consideră că „autonomia autorităților publice locale constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem, care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială – raioane, orașe (municipii), sate (comune), - având caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestei persoane de drept public, descentralizate, nu sunt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de

¹ Constituția Republicii Moldova: Titlul I, art. 1,2,4,8; Capitolul II, art. 32,34,38,39,52,53; Capitolul IV, Secțiunea III, art.72; Titlul IV, art. 127,130,131,132.

acestea”.¹

Iar în decizia sa din 14 martie 2002, Curtea constata că „administrația publică locală este o structură administrativă, care permite colectivităților locale să-și rezolve treburile publice locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților centrale. Puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea în ansamblu ori la diferitele sale niveluri nu-și poate satisface singură diversele sale cerințe”.²

Constituția R.Moldova recunoscând autonomia locală nu o definește în textul său, responsabilitatea aceasta fiind delegată actelor normative menite să aprofundeze prevederile constituționale.

Deoarece R.Moldova a trecut mai multe etape în constituirea sistemului actual de administrație publică locală considerăm drept oportună o succintă retrospectivă a definirii autonomiei locale în actele normative ce au marcat aceste etape.

Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.91 nu folosește termenul de autonomie locală. Se operează cu termenul de autoadministrare locală, care potrivit definiției conținute în art.1 este sinonim cu termenul de autonomie locală: „autoadministrarea locală reprezintă activitatea liberă a locuitorilor unei anumite unități administrativ-teritoriale a republicii, stabilite prin lege pentru rezolvarea în mod nemijlocit sau prin intermediul organelor alese de ei a problemelor de importanță locală”. E lesne de observat că definiția este inspirată din Cartă, dar analiza conținutului acestei legi ne permite să constatăm că termenul de autoadministrare locală se folosește preponderent cu sensul de administrație publică locală ca un sistem de autorități.

Legea privind administrația publică locală nr.310-XII din 07.12.94 în art.5 stabilește că administrația publică în unitățile teritorial-administrative se întemeiază pe principiile autonomiei

¹ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală (nr. 750 din 06.11.95). În: Monitorul Oficial al R.Moldova, nr.65-66 din 24.11.1995.

² Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr.186 –XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală” (nr.13 din 14.03.2002). În: Monitorul Oficial al R.Moldova, nr.46-48 din 04.04.2002.

locale, iar în art.9 se stipulează: că „în exercitarea atribuțiilor, consiliile dispun de autonomie, consfințită și garantată prin lege” și că „autonomia prevede atât organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, cât și gestiunea, sub responsabilitatea lor, a colectivităților pe care le prezintă”.

În cazul dat legea recunoaște principiul autonomiei locale dar nu-l definește. Explicarea conceptului de autonomie locală a fost lăsată la latitudinea autorităților centrale, care după cum a demonstrat evoluția ulterioară se mai aflau încă sub influența sistemului sovietic de administrare.

Legea privind administrația publică locală nr.186-XIV din 06.11.98 definește autonomia locală inspirându-se din Carta europeană a autonomiei locale dar a introdus în textul legii și noțiunea de „autonomie administrativă” (dreptul autorităților administrației publice locale de a dispune toate măsurile pentru satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor pe plan local) de parcă acestea ar fi două noțiuni cu caracter diferit.

Legea privind administrația publică locală nr.123-XV din 18.03.03 oferea următoarea interpretare a conceptului de autonomie locală: „drept și capacitate a colectivităților locale de a rezolva și de a gestiona, în condițiile legii, sub propria răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice”.

Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, în vigoare nu oferă o definiție a noțiunii de autonomie locală. Articolul 3, alin. (2) al legii stipulează că „autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat”.

Definiția legală stăruie asupra modalităților concrete de manifestare a autonomiei locale precizând următoarele:

- Autonomia locală privește atât organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, cât și gestionarea resurselor care aparțin unităților teritorial-administrative;
- Competența autorităților administrației publice locale este deplină și nu poate fi pusă în cauză sau limitată de nici o autoritate publică, decât în condițiile stabilite de lege;
- Autoritățile administrației publice prin care se exercită autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii ca

autorități executive; la nivel raional autoritatea deliberativă care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes raional este consiliul raional, iar autoritatea executivă – președintele raionului;

- Autoritățile administrației publice locale funcționează și rezolvă problemele publice ale colectivităților locale în conformitate cu prevederile Constituției, legislației în vigoare și ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- În vederea realizării autonomiei locale, autoritățile administrației publice elaborează și aprobă bugetele de venituri și cheltuieli ale unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare și să determine cuantumul impozitelor și taxelor locale.¹

După modalitățile concrete de manifestare, autonomia locală include trei componente: gestionar, organizatoric și funcțional.

În plan gestionar, autonomia privește competența autorităților locale de a gestiona sub proprie responsabilitate, resursele care aparțin unităților teritorial-administrative. Această competență decurge din calitatea de persoane juridice de drept public a unităților teritorial-administrative, fapt ce le permite să dispună de patrimoniul local, potrivit cu legislația în vigoare. Sub acest aspect autonomia locală se exprimă prin: administrarea domeniului public și privat al unităților teritorial-administrative; elaborarea și aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli; dreptul de a institui și a modifica cuantumul impozitelor și taxelor locale, a modului și termenelor de plată a acestora.

În plan organizatoric, autonomia se referă la capacitatea de autoorganizare a colectivităților locale. Sub acest aspect, autonomia locală se manifestă prin: alegerea autorităților administrației publice locale; aprobarea de către autoritățile locale a statutului comunei sau orașului; aprobarea regulamentului de funcționare a consiliului local; aprobarea organigramei și a statelor de personal ale primăriei, organizarea de servicii publice locale; înființarea de instituții și agenți economici.

În plan funcțional, autonomia locală privește posibilitatea autorităților publice locale de a rezolva problemele de interes local în mod independent, fără amestecul altor autorități. Autonomia funcțională, din punct de vedere juridic, are două surse normative:

¹ Monitorul Oficial al R.Moldova, nr.49 din 19.03.03.

legală (acte normative elaborate de puterea legislativă) și regulamentară (regulamente elaborate și aprobate de autoritățile deliberative locale).¹

Astfel, potrivit reglementărilor legale, autonomia locală reprezintă nu numai un principiu de organizare și funcționare a administrației publice, ci și un drept, care se exercită de către acestea, în numele și în interesul colectivităților locale. Deci, autonomia locală nu este doar un principiu teoretic el având un suport patrimonial și financiar care se exprimă prin acte și acțiuni concrete.

Pentru stabilirea clară a sensului noțiunii de autonomie locală se impun următoarele precizări:

- a) autonomia locală reprezintă nu numai un drept dar și o mare responsabilitate pentru autoritățile locale de a soluționa problemele colectivităților locale;
- b) autoritățile locale acționează în mod independent, dar în interesul colectivității locale pe care o reprezintă;
- c) autoritățile administrației publice locale reprezentative poartă răspundere politică și juridică pentru activitatea lor (din punct de vedere politic, răspund în fața celor care le-au ales, iar din punct de vedere juridic, în fața statului);
- d) competența autorităților locale nu cuprinde toate problemele din unitatea teritorial-administrativă respectivă, ci numai „o parte importantă din treburile publice”. Această parte este stabilită de lege pentru fiecare categorie de autorități publice locale. Potrivit cu prevederile art. 66 lit. „d” și a art. 72 alin. (1) și (3) lit. „f” din Constituție, Parlamentului îi aparține dreptul suveran de a reglementa prin lege organică organizarea administrației locale, delimitarea administrativă a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, care include atât modul de accedea la funcții în organele administrației publice locale, cât și competența autorităților publice locale;
- e) autonomia locală este numai administrativă și financiară, nu și politică; realizarea practică a principiilor autonomiei locale nu poate afecta caracterul unitar al statului.²

¹ Popa E. Autonomia locală în România. –București: ALL BECK, 1999, p.45-46.

² Cornea S. Definirea legală a autonomiei locale. În: Administrarea publică, 2005, nr.4, p.30-31.

Potrivit prevederilor constituționale (art. 72 alin. (3) lit. f), organizarea administrației publice locale, ca un element important al politicii interne a statului, se reglementează prin lege organică. Deoarece Constituția nu indică structurile organizatorice a unităților teritorial-administrative și nici atribuțiile organelor reprezentative din unitățile respective aceste probleme sunt soluționate de mai multe legi ce constituie cadrul legal al activității autorităților administrației publice locale din Republica Moldova. Astfel, în conformitate cu *Legea pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale* nr.457-XV din 14.11.2003, consiliile locale și raionale, în baza *Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale*, elaborează și aprobă propriile regulamente de funcționare. În articolul 14, alin. (2), lit. m) al *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, se stipulează că consiliile locale pot aproba și alte regulamente și reguli prevăzute de lege, dar nu le concretizează care anume.

Autonomia locală poate să se afirme plenar doar atunci când sunt elaborate mecanisme eficiente și clar stabilite de protecție. Referitor la protecția legală a autonomiei locale, Carta prevede că „colectivitățile locale trebuie să dispună de un drept jurisdicțional de recurs pentru a asigura liberul exercițiu al competențelor lor și respectul principiilor de autonomie locală care sunt consfințite în Constituție sau în legislația internă” (art.11). Prin recurs jurisdicțional avându-se în vedere accesul colectivităților locale la o instanță de judecată constituită în mod corespunzător.

În R.Moldova, pentru autoritățile administrației publice locale, nu există posibilitatea de a se adresa direct Curții Constituționale în cazul în care consideră că anumite acte normative emise de autorități competente contravin principiilor stipulate în Constituție. Autoritățile locale se pot adresa Curții Constituționale doar în mod indirect: a) prin intermediul subiecților stabiliți prin articolul 25 al Legii privind Curtea Constituțională și a articolului 38 al Codului jurisdicției constituționale, b) pe calea invocării excepției de neconstituționalitate, la examinarea în instanță a cauzelor concrete.

Considerăm oportună ideea de a oferi autorităților locale posibilitatea de a se adresa Curții Constituționale în cazurile când li se încalcă drepturile și nu se respectă garanțiile constituționale

și internaționale ale autonomiei locale. Stabilirea unor garanții juridice ce ar asigura realizarea drepturilor constituționale a cetățenilor la autonomie locală, ar conduce la stabilirea și afirmarea elementelor democratice în administrația publică locală.

Mai constatăm și faptul că prevederile legale referitor la autonomia locală nu se realizează uniform pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Avem în vedere, în primul rând, raioanele din stânga Nistrului, unde legislația Republicii Moldova nu este recunoscută, iar în al doilea rând – Găgăuzia, care beneficiază de un statut special de autonomie ce are la bază criteriul etnic. În acest context, menționăm că autonomia locală este un principiu general de politică administrativă democratică, a cărui aplicare nu poate fi condiționată de criterii etnice sau de altă natură. Autonomia locală servește tuturor cetățenilor, oferă mai multe resurse și amplifică inițiativa administrației locale pentru ameliorarea standardelor de viață. Folosirea principiului autonomiei locale ca prilej pentru încurajarea autonomiei pe criterii etnice este o premisă pentru separatism și segregatie, fenomene ce contravin societății democratice.

2. Autonomia locală - element definitoriu al democrației

Autonomia locală este unul din elementele definitorii ale democrației contemporane. În această ordine de idei consolidarea autonomiei locale ar trebui să fie principala prioritate politică a procesului de reformare a societății moldovenești.

La general, autonomia locală este o consecință logică a procesului de democratizare. Ea reprezintă o formă locală de administrare care corespunde economiei de piață și pluralismului politic. Anume necesitatea libertății economice și politice ca fundament al dezvoltării rapide a societății și dictează un așa fel de organizare a puterii locale care ar asigura independența, inițiativa și responsabilitatea colectivităților locale, a autorităților reprezentative și a celor executive în rezolvarea problemelor locale.

E necesar de remarcat faptul că autonomia locală nu se afirmă instantaneu și e imposibil să fie instituită imediat. Autonomia locală este rezultatul unei anumite evoluții, un indice al refuzului de la metodele administrative de comandă în administrația publică locală și în același timp este o mărturie a maturității civice a cetățenilor care sunt în stare să-și asume deplina putere și responsabilitate în rezolvarea problemelor locale.

Dar, pentru afirmarea și consolidarea autonomiei locale sunt necesare un șir de premise concrete, printre acestea am enumera:

- a) Premise economice, care includ formarea proprietății private, municipale (locale), statale și altor forme de proprietate, a structurilor și relațiilor caracteristice economiei de piață, înlocuirea metodelor administrative de comandă cu cele economice.
- b) Premise politice, cucerirea independenței și suveranității, democratizarea vieții politice, descentralizarea puterii, redistribuirea funcțiilor și competențelor în noile condiții.
- c) Premise juridice, crearea cadrului juridic ce ar consacra fundamentul economico-financiar, drepturile și garanțiile autonomiei locale, fundamentarea legală a structurilor administrative.
- d) Premise ideologice, constau în aceea ca ideile autonomiei locale să cuprindă atât funcționarii cât și populația.

În totalitatea lor, toate aceste premise formează acel mediu în care are loc procesul devenirii și funcționării autonomiei locale.

Despre afirmarea autonomiei locale în Republicii Moldova putem vorbi cu mari rezerve. Printre cauzele ce ar explica această stare de lucruri am menționa, în primul rând, faptul că separarea administrației publice locale de cea de stat nu s-a bazat pe o practică înrădăcinată în societatea moldovenească. Majoritatea populației se mai află sub influența ideii că toate problemele se rezolvă la nivelul administrației centrale, iar autoritățile publice locale sunt doar niște agenți executivi la nivel local.

Trebuie menționat și faptul că implementarea autonomiei locale în societatea moldovenească nu a constituit rezultatul unei politici administrative coerente a statului. Realizarea acestei idei a fost profund marcată de factorul politic, evoluțiile în domeniul dat fiind în legătură directă cu raportul de forțe în Parlament la momentul adoptării Constituției și a legislației în domeniul administrației publice locale. Între reprezentanții elitei politice moldovenești nu există un consens referitor la rolul autonomiei locale în procesul edificării statului moldovenesc contemporan. Reforma puterii locale este tratată de clasa politică ca pe un proces de redistribuire a competențelor și respectiv, a resurselor ce ar asigura realizarea lor. Poziția politicianilor și a partidelor politice față de autonomia locală depinde de poziția lor în acest proces de redistribuire a resurselor. Afirmarea reală a autonomiei

locale este tratată de unii politicieni și funcționari din vârful piramidei administrative ca pe o impunere de a ceda anumite prerogative, adică ca o lezare a propriilor interese. Această abordare primitivă a reformei sistemului administrației publice locale are urmări nefaste asupra dezvoltării social-economice a statului.

Fracțiunile parlamentare au optat pentru autonomia locală, nu în ultimul rând, și din considerente ideologice. Dacă o parte din deputați au conștientizat că autonomia locală este o cale eficientă de realizare a idealurilor democratice, altă parte, în special deputații comuniști, au intuit în autonomia locală un eventual instrument de restaurare a vechilor structuri administrative. Această abordare a problemei a fost confirmată ulterior de politica administrativă a PCR. M.

Opțiunea spre autonomia locală a fost influențată și de factorul extern. Ratificarea Cartei europene a autonomiei locale a fost concepută și ca o măsură de sporire a credibilității față de creditorii externi.

În condițiile actuale, edificarea unui sistem eficient de administrare locală ar trebui să fie în deplină concordanță cu obligațiile asumate în plan extern ale Republicii Moldova și, în primul rând, ale acelor obligații ce reies din Carta europeană a autonomiei locale în care sunt inserate normele și principiile democratice ce trebuie respectate în activitatea autorităților locale. În această ordine de idei este foarte important să identificăm sarcinile ce trebuie realizate.

În scopul facilitării accesului cetățenilor la autoritățile administrative locale și a evitării dublării funcțiilor lor, aceste autorități trebuie să aibă o structură cât mai simplă.

Eficiența activității administrației publice locale sporește atunci când există o delimitare clară de competențe, când sunt stabilite cu maximum de exactitate competențele și responsabilitățile fiecărui organ administrativ și respectiv a fiecărui angajat.

Este necesar de a asigura autoritățile locale cu finanțe suficiente pentru activitatea lor. Se cere consolidarea bazei economico-financiare a autonomiei locale care ar garanta autorităților locale un nivel rezonabil de resurse. În caz contrar, ele nu vor fi în stare să realizeze pe deplin competențele atribuite, discreditând astfel ideea de autonomie locală.

O altă problemă importantă este libertatea de acțiune a autorităților locale. În anumite cazuri este rațional și acest lucru

poate fi justificat din punct de vedere juridic, ca autoritățile locale să fie pe post de reprezentanți ai statului în realizarea unor anumite sarcini de importanță națională. Dar sarcinile delegate de stat autorităților locale nu trebuie să prevaleze asupra sarcinilor de importanță locală sau rezolvarea lor să necesite eforturi financiare și materiale prea mari.

Una din sarcinile dificile constă în asigurarea condițiilor egale de activitate autoritățile locale. Cu toate deosebirile existente între necesități și posibilitățile financiare autoritățile locale, în principiu, ar trebui să ofere o gamă de servicii comparabile în plan calitativ. Altfel spus, este necesară o distribuire a finanțelor publice după criterii obiective și potrivit cu cheltuielile necesare autorităților locale. Lipsa unui astfel de mecanism nu va permite afirmarea unei autonomii locale viabile.

Afirmarea autonomiei locale nu poate fi concepută fără asigurarea unui mecanism eficient de îngrădire a autorităților locale de amestecul și abuzurile autorităților centrale. Tendința de amestec în treburile autorităților locale este una constantă, diferă doar procedeele de realizare. Dacă această tendință a autorităților centrale nu va fi frânată de bariere juridice ce ar stabili clar limitele interferenței puterii centrale cu autoritățile locale, autonomia locală n-are nici o șansă de a supraviețui.

Autoritățile centrale trebuie să trateze autoritățile locale la justa lor valoare, adică ca parteneri în realizarea strategiilor naționale și locale de dezvoltare. Consolidarea autonomiei locale înseamnă consolidarea democrației.

În scopul garantării respectării legislației și a sporirii eficienței, trebuie create mecanisme eficiente de control a activității autorităților locale, dar fără a atinge libertatea de acțiune a organelor și a funcționarilor administrației publice locale în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin.

O tendință caracteristică ultimei perioade este minimalizarea rolului autorităților reprezentative locale. Transformarea acestor organe în decorații politice poate avea repercusiuni negative deoarece favorizează birocrăția și corupția. Menționăm că Carta europeană a autonomiei locale prevede în mod expres subordonarea autorităților executive față de cele reprezentative.

Indubitabil, afirmarea autonomiei locale depinde foarte mult de practica, experiența și tradițiile acumulate în domeniul respectiv. Atât timp cât populația nu va vedea în autonomia locală un mecanism eficient de realizare a drepturilor și posibilităților

sale, până când nu se va încadra plenar în activitățile cu caracter comunitar și până când nu va conștientiza că poate influența direct deciziile luate de către autoritățile locale, nu va fi posibilă instaurarea unei autonomii locale reale. Autonomia locală poate și trebuie să fie acel fundament pe care se va constitui și se va afirma societatea civilă în Republica Moldova.

Procesul contradictoriu de reformare a sistemului administrației publice locale din Republica Moldova a confirmat vitalitatea autonomiei locale și existența unui mare potențial de dezvoltare. În același timp trebuie să constatăm consecințele negative a inexistenței unei politici de stat în domeniul dezvoltării administrației publice locale. Este necesar de a elabora o concepție clară bazată pe tradiția națională și conformă cu reglementările internaționale în domeniu, concepție care ar prevede ce fel de sistem al autorităților publice locale vrem să edificăm și ce trebuie să facem pentru a-l edifica. Problema devine actuală și din perspectiva aderării europene, care este un subiect mult mediatizat în ultimul timp.

3. Autonomia locală - instrument de garantare și realizare a drepturilor omului

După o lungă perioadă totalitară în care au fost încălcate principiile elementare ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, societatea moldovenească, în efortul de a-și construi statul de drept bazat pe respectarea drepturilor omului și a democrației pluraliste, a conștientizat importanța alinierii la cerințele și standardele internaționale.

La nivel internațional, Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 oferă un model normativ pentru drepturile omului și proclamă un număr de drepturi fundamentale aplicabile tuturor cetățenilor. Standardizarea internațională a Drepturilor omului a fost însoțită de dezvoltări regionale cu apariția instrumentelor regionale și a instituțiilor pentru a asigura aplicarea lor. Reglementările regionale în materie sunt de o importanță primordială pentru Republica Moldova, în calitate sa de membru al Consiliului Europei și semnatară a Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Constituția Republicii Moldova stipulează că prevederile constituționale cu privire la drepturile și libertățile omului sunt interpretate și aplicate potrivit cu pactele internaționale la care Republica Moldova este parte și stabilește că normele

internaționale în domeniul drepturilor omului au prioritate față de cele interne (art.4).

Datorită complexității crescânde a problemelor impuse de perioada de tranziție, autoritățile administrației publice locale sunt puse în situația de a interveni din ce în ce mai mult în aproape toate domeniile vieții sociale și de a lua decizii ce interesează un număr tot mai mare de cetățeni. Intervențiile autorităților publice locale, fie în formă de acte juridice sau acțiuni, au incidențe crescânde asupra drepturilor și libertăților omului cu toate riscurile de prejudiciere eventuale a libertății și demnității individuale posibile. În aceste condiții, problematica drepturilor omului trebuie să constituie o preocupare prioritară în activitatea autorităților publice locale constituite în baza conceptului de autonomie locală.¹

Potrivit cu prevederile constituționale autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă (art.109, alin.2). În context menționăm că dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanți este unul din drepturile fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova.

Autonomia locală presupune eligibilitatea autorităților administrației publice locale, ca mod de constituire a autorităților reprezentative. Astfel, cetățenii, exercitându-și dreptul de vot, aleg autoritățile care le vor reprezenta interesele, fără intervenția structurilor statale. Modalitatea de alegere a autorităților administrative locale se realizează prin scrutin uninominal pentru primar și scrutin de listă pentru consiliul local și județean, pe baza votului universal, egal, direct și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot care domiciliază în localitatea respectivă. Exercitând dreptul la vot în cadrul alegerilor locale, cetățenii participă la administrarea intereselor publice locale prin votarea programelor propuse de candidați și conferă legitimitate autorităților administrative locale alese. Prin organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale în baza principiilor autonomiei locale se creează un cadru favorabil apropierii dintre

¹ Cornea S., Cornea V. Autonomia locală - instrument de garantare și realizare a drepturilor omului. În: Publicat în: Locul și rolul organelor administrației publice în asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului: Materiale ale conf. șt.-int., 11 dec., 2003.- Chișinău: Acad. de Administrare Publică, 2004, p.113-120.

cetățeni și autoritățile locale alese, fapt ce contribuie la amplificarea posibilității ca cetățenilor să li se apere și să li se respecte drepturile și libertățile lor fundamentale de către administrația publică locală.

Edificarea statului democratic presupune realizarea eficientă a dreptului la informație. Dreptul cetățenilor de a avea acces la informație este garantat de textul constituțional (art.34) și cuprinde: dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și mai ales asupra măsurilor luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare publică; obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură.¹

Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 prevede expres că ședințele Consiliului local sunt publice. Ordinea de zi a ședințelor se aduce la cunoștința locuitorilor localității prin presa locală sau prin alt mijloc de publicitate, inclusiv prin afișare (art.16, p.6; art.17, p.1). Legea mai prevede că în problemele de importanță deosebită poate fi consultată populația prin referendum local, iar în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității teritorial-administrative pot fi organizate, cu această parte, consultări, audieri publice și convorbiri (art.8).

Atunci când administrația publică locală planifică să facă ceva care afectează drepturile sau interesele cetățenilor, autoritățile trebuie să informeze cetățenii despre aceste planuri. Cetățenii, la rândul lor, ar trebui să aibă următoarele responsabilități: să observe ce face administrația publică și în ce scop; să fie pregătiți să își aducă contribuția când autoritățile locale planifică să facă ceva ce poate să le afecteze interesele; să încerce să lucreze constructiv cu administrația locală pentru a găsi și a implementa soluții satisfăcătoare pentru ambele părți.²

O realizare efectivă a drepturilor constituționale a cetățenilor

¹ Hotărârea nr.1 din 11.01.2000 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.930-II din 22 martie 1999 și a unor prevederi din Codul electoral în redacția Legii nr. 480-XIV din 2 iulie 1999. În: Republica Moldova. Curtea Constituțională: Culegere de hotărâri și decizii, 2000. Chișinău, 2001, p.181.

² Participarea cetățenească pentru îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică locală. B. 2001, p.8.

la informație și la libertatea opiniei și a exprimării (art.32,34) la nivel local poate fi asigurată prin organizarea întâlnirilor publice. Întâlnirile publice sunt cele mai flexibile și mai informale modalități în realizarea schimbului de informații dintre administrația publică locală și cetățeni. Motivele pentru care se merită organizarea acestor întâlniri ar fi următoarele: discutarea problemelor existente și identificarea soluțiilor pentru soluționarea lor; informarea cetățenilor despre un scop sau un plan și pentru a oferi posibilitatea unor discuții și a schimbului de opinii; pot fi o componentă a campaniilor publice de informare, pentru a explica opiniile și pentru a răspunde întrebărilor referitor la planurile administrației. Pentru ca întâlnirile cu cetățenii să fie eficiente e necesar de a respecta următoarele condiții: informarea cetățenilor prin toate mijloacele accesibile despre întâlnirea ce va avea loc; asigurarea accesului liber al cetățenilor la întrunire (întâlnirea trebuie să aibă loc acolo și atunci când este convenabil pentru cetățeni); rezultatele întâlnirii trebuie aduse la cunoștința cetățenilor care nu au avut posibilitatea de a participa.¹

În afară de întâlnirile publice informarea cetățenilor se mai poate realiza prin următoarele mijloace: realizarea de materiale tipărite (informări, broșuri, pliante, rapoarte ale Consiliului local, ziare locale); panouri de afișaj și expoziții (unde se pot afișa proiecte, anunțuri, informații, sondaje de opinie, comentarii, etc.); scrisori directe adresate localnicilor de către Consiliul local și Primărie; folosirea mass-media disponibile; sesiuni de informare publică cum ar fi: puncte de informare, organizarea de vizite pe teren, întâlniri cu diferite prilejuri.

Constituția Republicii Moldova reglementează în articolul 36 un drept fundamental - ocrotirea sănătății, care prin conținutul său asigură cetățeanului păstrarea și dezvoltarea calităților sale fizice și mentale. Un rol important în realizarea acestui drept revine și autorităților administrației publice locale, cărora legislația Republicii Moldova le atribuie diverse competențe, posibilități și obligații în domeniul ocrotirii sănătății; autoritățile administrației publice locale, factorii de decizie locali fiind responsabili pentru promovarea politicii statului în domeniul asigurării sănătății populației.

În domeniul ocrotirii sănătății populației, autoritățile

¹ Participarea cetățenească în luarea deciziei. Manual de instruire. București, 2002, p.106.

administrației publice locale, potrivit cu prevederile legislației în vigoare, sunt abilitate să realizeze următoarele activități: exercită controlul executării legislației privind ocrotirea sănătății; coordonează activitatea unităților medico-sanitare și organizează asigurarea lor financiară și materială (de la bugetele locale se finanțează punctele felceroobstetricale, iar de la bugetele raionale- cheltuielile ce țin de activitatea instituțiilor medico-sanitare); contribuie la dezvoltarea rețelei de unități medico-sanitare; organizează controlul asupra salubrității și respectării regulilor sanitare; iau măsuri preventive împotriva maladiilor sociale și transmisibile, epidemiilor, epizootiilor, întreprind acțiuni pentru lichidarea lor; asigură controlul asupra respectării în unitățile economice a regulilor de protecție a muncii, securității tehnice, normelor sanitare de producție; pot lua măsuri excepționale, în condițiile legii, pentru asigurarea sănătății și salvarea cetățenilor în situații extreme; stabilesc reguli de exploatare a instalațiilor de alimentare cu apă potabilă și menajeră; stabilesc zonele de protecție sanitară a apelor, îngrădesc sau interzic unităților economice utilizarea tehnică a apei potabile din apeducte; stabilesc timpul de păstrare a liniștei în locurile publice; pot exercita, potrivit cu legislația în vigoare și alte funcții pentru asigurarea sănătății populației.¹

Sănătatea populației depinde în mod direct de situația sanitaro-epidemiologică din teritoriu. În această ordine de idei autoritățile administrației publice locale sunt responsabile de realizarea unui spectru larg de activități ce țin de asigurarea sanitaro-epidemiologică a locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale aflate în subordine.²

Apariția crizei ecologice actuale a creat premisele unei noi abordări a drepturilor fundamentale, din perspectiva și în contextul protecției mediului înconjurător. Legislația Republicii Moldova atribuie autorităților publice locale largi posibilități și responsabilități în ceea ce privește asigurarea dreptului cetățenilor la un mediu înconjurător sănătos.

Potrivit cu prevederile *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, atât Consiliului local cât și

¹ *Legea Republicii Moldova privind ocrotirea sănătății* nr.411-XIII din 28.03.95.

² *Legea Republicii Moldova privind asigurarea sanitaro-epidemiologică a populației* nr. 1513 din 16.06.93.

primarului le sunt atribuite competențe în domeniul ocrotirii mediului ambiant și sunt abilitați să întreprindă măsuri, în condițiile legii, menite să asigure protecția mediului.

Competențele și atribuțiile autorităților administrației publice locale în materie de ocrotire a mediului și de asigurare a dreptului cetățenilor la un mediu înconjurător sănătos au fost dezvoltate de un șir de acte normative prin care s-a diversificat spectrul problemelor puse în grija nemijlocită a autorităților locale. Enumerăm doar unele din aceste acte normative:

- a) Codul funciar (nr.828 din 25.12.91);
- b) Codul subsolului (nr.1511-XII din 15.06.93);
- c) Codul apelor (nr.1532-XII din 22.06.93);
- d) Codul silvic (nr.887 din 21.06.96);
- e) Legea privind protecția mediului înconjurător (nr.1515 din 16.06.93);
- f) Legea cu privire la zonele și fâșiile de protecție a apelor, râurilor și bazinelor de apă (nr.440-XIII din 27.04.95);
- g) Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului (nr.835 din 17.05.96);
- h) Legea cu privire la resursele naturale (nr.1102-XIII din 06.02.97);
- i) Legea privind deșeurile de producție și menajere (nr.1347 din 09.10.97);
- j) Legea privind apa potabilă (nr.959-XIV din 09.04.99);
- k) Legea privind spațiile verzi ale localităților urbane și rurale (nr.591-XIV din 23.04.99) ș.a.

Cetățenilor Republicii Moldova, conform prevederilor constituționale (art.52), le este garantat dreptul de petiționare. Autoritățile publice locale au posibilitatea și responsabilitatea de a contribui la realizarea deplină a dreptului respectiv de către cetățeni datorită faptului că se află cel mai aproape de ei.

Organele sau funcționarii cărora le-au fost adresate petițiile trebuie:

- să examineze petițiile în termenul stabilit (termenul de examinare a petițiilor este de o lună, iar cele ce nu necesită o studiere și examinare suplimentară – fără întârziere sau în termen de 15 zile de la data înregistrării);
- să asigure restabilirea drepturilor lezate și recuperarea, în condițiile legii a prejudiciului cauzat;
- să asigure executarea deciziilor adoptate în urma examinării petițiilor.

Rezultatul examinării trebuie adus la cunoștința petiționarului în scris, iar cu consimțământul lui oral.¹

Este necesar de menționat că în prezent problematica drepturilor omului nu constituie o preocupare directă a autorităților administrației publice locale, dar prin competențele și atribuțiile ce le sunt atribuite de legislația în vigoare, ele pot și trebuie să contribuie la realizarea deplină a drepturilor omului.

În această ordine de idei considerăm necesar familiarizarea consilierilor locali și a reprezentanților autorităților executive locale cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cu documentele internaționale și naționale din domeniu, cu practicile moderne de respectare și garantare a drepturilor omului în activitatea autorităților locale.

Este evident că pentru a fi respectate, drepturile omului trebuie să fie cunoscute, atât de către autoritățile publice abilitate să le aplice cât și de populație, care ar trebui să-și cunoască drepturile și posibilitățile de a le realiza.

¹ *Legea cu privire la petiționare* (nr.190-XIII din 19.07.94).

DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN R.MOLDOVA

1. Noțiunea și semnificația descentralizării

În organizarea și funcționarea administrației publice se cunosc două modalități principale de organizare administrativă: organizarea centralizată și cea descentralizată, la care se adaugă un sistem intermediar, organizarea desconcentrată. Prin centralizare administrativă se subînțelege un sistem administrativ în cadrul căruia exercitarea atribuțiilor administrative este efectuată numai de organele de stat.¹

Centralizarea se realizează prin două forme: concentrarea administrativă și desconcentrarea administrativă.

Concentrarea administrativă presupune gruparea tuturor autorităților administrației publice centrale la sediul puterii executive centrale, adică în capitala țării. Toată activitatea de dirijare se desfășurează direct din acest centru, fără a avea organe intermediare.

Desconcentrarea presupune existența unor autorități publice centrale în unitățile administrativ-teritoriale, care au competențe respective. Aceste autorități sunt o prelungire teritorială a administrației centrale. În aceste condiții desconcentrarea reprezintă un pas spre recunoașterea diversității problemelor locale, la adoptarea deciziilor ținându-se cont de specificul local.

Desconcentrarea administrativă este considerată o formă intermediară între organizarea centralizată și cea descentralizată, caracterizată fiind printr-o oarecare independență, bineînțeles formală, a organelor locale în fruntea cărora sunt funcționarii numiți de organele centrale.

În cazul descentralizării statul nu își asumă singur sarcina administrării, ci o împarte, în anumite cote, cu alte categorii de persoane, cum sunt colectivitățile locale. Descentralizarea poate îmbrăca două forme: descentralizarea teritorială și descentralizarea tehnică.

Descentralizarea teritorială are la bază existența unei comunități de interese ce urmează a fi realizate de organe alese de cetățeni dintr-o subdiviziune teritorială, învestite cu competență materială generală. Ea are atât o semnificație administrativă, cât

¹ Popa, V. Lecțiile descentralizării. - Ch.: TISH, 2003, p.5.

și una politică.¹ În cazul descentralizării teritoriale teritoriul statului este divizat în circumscripții administrative, în care funcționează autorități administrative locale, care se bucură de o oarecare independență față de autoritatea centrală. Astfel anumite servicii publice locale sunt scoase din competența autorităților centrale și date în competența autorităților locale descentralizate, care girează în circumscripțiile în care au fost alese.

Descentralizarea tehnică este generată mai mult de rațiuni de eficiență a activității și se realizează de anumite persoane morale de drept public, învestite cu prestarea anumitor servicii publice, în mod independent de serviciile prestate de organele statului.²

Principiu cheie și obiectiv politic major, fenomenul descentralizării a devenit obiect permanent de studiu și preocupări. Concluziile formulate indică asupra meritului descentralizării care constă în micșorarea ariei de control, delimitarea responsabilităților pentru diferiți actori sociali, scăderea impactului unor decizii proaste asupra întregului proces de administrare.³

Se enunță chiar și o teoremă a descentralizării potrivit căreia „pentru un bun public a cărui arie de consum se întinde în zonele mai multor comunități locale și al cărui cost de producție este același atât la nivel central cât și local, va fi întotdeauna mai ușor ca acel bun să fie produs în cantități optime, în sens paretian, la nivel local decât la nivel central”.

Alte concluzii, care aparțin cercetătorilor domeniului examinat, se referă la faptul că pe fondul descentralizării se poate acumula cunoaștere socială locală, are loc procesul de învățare și acumulare de cunoaștere, concomitent cu cel de constituire de capital social prin reconstrucția relațiilor cu principalii actori sociali. Cadrul Dezvoltării Comprehensive, propus de președintele Băncii Mondiale în 1999 pledează pentru creșterea gradului de incluziune, implicare și participare locală în politicile de dezvoltare.⁴ Descentralizarea necesită regândirea acțiunii sociale, obligând la inventivitate. În acest sens, cei care realizează administrarea la nivel local trebuie să fie polivalenți, (nu

¹ Vedinaș, V. Drept administrativ. Ed. a 2-a. – B.: Univ. Juridic, 2006, p.320.

² Ibidem

³ Pop, L. M. Imagini instituționale ale tranziției. – Iași: Polirom, 2003, p.76.

⁴ Pop, L. M. Op.cit, p.76.

omniconoscători), capabili să priceapă aspectele economice, sociale, politice, financiare, administrative etc. ale unui teritoriu în ansamblu, să știe să incite la dialog, la informare, la acțiune. De asemenea, capacitățile acestora nu se vor rezuma doar la aplicarea unor acțiuni manageriale, ci și capacități de cercetare – acțiune, cercetare-intervenție.¹ Diversi cercetători au încercat elaborarea unui cadru care poate da măsura descentralizării unei țări. Astfel, profesorul C.Dissescu susține că descentralizarea nu este opusul centralizării, ci micșorarea ei, diminuarea concentrării puterilor.² Din această perspectivă efectele descentralizării vor fi cu atât mai mari, cu cât serviciile vor fi prestate la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, fără amestecul puterii centrale și în funcție de necesitățile acestora.

Transferul prerogativelor de la un nivel superior al administrației publice la unul inferior, mijloc de a face educație politică cetățenilor, „dezvoltarea vieții locale nu după un plan oficial, destinat a se aplica la nivelul întregii țări, ci în mod natural în funcție de interesele și temperamentul localnicilor”³ reprezintă caracteristicile esențiale ale descentralizării, fenomen cu profunde implicații sociale.

Descentralizarea vizează crearea și dezvoltarea unor structuri la nivel local, menirea cărora este să reglementeze situații ale vieții cotidiene, întărește rolul comunității, care nu este doar un beneficiar pasiv al beneficiilor economice și sociale oferite de către stat, ci are propriile resurse pe care le poate mobiliza și poate dezvolta mecanisme specifice de producere a bunăstării.

Descentralizarea administrativă constă în esență, în recunoașterea personalității juridice a unităților administrativ-teritoriale (inclusiv a unui patrimoniu care le aparține), existența autorităților publice care le reprezintă și nu fac parte dintr-un sistem ierarhic subordonat autorităților statale de la centru, dar care sunt totuși supuse unui control special de tutelă administrativă, precum și transferarea unor servicii publice din competența autorităților centrale către cele locale.

În baza acestor considerații generale se poate spune că

¹ Ionescu, I. I. Sociologia dezvoltării comunitare. – Iași: Institutul European, 2004, p. 72.

² Apostol, D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (I). În: Studii de drept românesc, nr.3-4, 1991 p.142.

³ Ibidem, p.145.

gradul descentralizării administrative depinde de :

a) numărul serviciilor publice trecute în competența autorităților locale: cu cât numărul acestora este mai mare, cu atât va fi mai mare și descentralizarea, și invers cu cât numărul acestor servicii este mai mic, cu atât descentralizarea este mai redusă ;

b) modul cum sunt organizate autoritățile publice locale, raporturile lor cu cele centrale: autoritățile locale pot fi alese (caz în care descentralizarea este mai mare), sau numite de către autoritățile centrale (situație în care descentralizarea suferă o îngrădire). De asemeni, dacă autoritatea centrală are dreptul și de a dizolva, de a demite sau suspenda autoritatea locală și cu cât aceste drepturi se exercită mai frecvent, descentralizarea va fi mai redusă.

c) forma în care se exercită controlul special efectuat de autoritatea centrală (tutela administrativă) : când privește numai legalitatea actelor emise de autoritatea locală, descentralizarea este mai mare, decât atunci când privește și oportunitatea lor, când organul de control (tutelă) este mai mare, cu atât descentralizarea administrativă va fi mai mică și invers, cu cât numărul acestor acte va fi mai mic, cu atât descentralizarea administrativă va fi mare ; cu cât este mai mare numărul cazurilor de refuz de aprobare a actelor, ori al celor de suspendare sau de anulare a acestora, cu atât descentralizarea este mai mică.

2. Cadrul legal al descentralizării administrative

Cadrul general al descentralizării administrative este reglementat prin *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435-XVI din 28.12.2006. Potrivit cu articolul 3, descentralizarea administrativă are la bază următoarele principii:

a) principiul autonomiei locale, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

b) principiul subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;

c) principiul echității, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;

d) principiul integrității competențelor, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

e) principiul corespunderii resurselor cu competențele, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale cu volumul și natura competențelor ce le sânt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;

f) principiul solidarității financiare, care presupune susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă;

g) principiul dialogului instituțional, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative;

h) principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă;

i) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale, care presupune, în limitele competențelor ce le revin, obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile.

Aplicarea acestor principii devine posibilă în condițiile în care :

- subdiviziunea teritorială dispune de personalitate juridică ;
- autoritățile autonome dispun de o reală independență în raport cu autoritățile centrale, cu excluderea oricărei forme de ierarhie, dar cu admiterea unui drept de supraveghere a modului în care se realizează activitatea serviciilor descentralizate. Această independență trebuie să vizeze atât elaborarea deciziilor, cât și transpunerea lor în practică.

- existența unor mijloace necesare administrării și gestionării efective a treburilor publice.¹

Astfel, descentralizarea se identifică prin următoarele elemente:

a) Autoritățile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivitățile teritoriale;

b) Autoritățile din teritoriu dispun de o putere de decizie proprie, ele având un dublu statut, atât în luarea hotărârilor care privesc gestionarea și administrarea treburilor, cât și transpunerea lor în practică;

c) Între autoritățile centrale și cele locale din teritoriu nu există raporturi de subordonare ierarhică. Aceasta nu înseamnă că autorităților centrale le este indiferent în ce mod acționează autoritățile din teritoriu. Ele sunt preocupate de activitatea desfășurată de serviciile descentralizate, dispunând și de mijloace prin care iau cunoștință despre conținutul acestei activități.²

Dotate cu o vocație de ordin general de a se ocupa de probleme ce privesc entitatea locală și locuitorii săi, colectivităților locale li se încredințează un ansamblu de atribuții (probleme sociale și culturale, amenajare, etc). Conținutul acestor competențe proprii este variabil, depinzând de tradițiile (bazate sau nu pe centralizare/ descentralizare) țării în cauză.

Articolul 4 al *Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*, stabilește domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale de nivelul întâi și de nivelul doi.

Pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

a) planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local;

b) colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;

c) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;

d) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;

¹ Vedinaș, Virginia, *Drept administrativ*. – Ed. a 2-a, re. și actualiz. - București: Universul Juridic, 2006, op.cit., p. 320

² Ibidem, p.318

- e) transportul public local;
 - f) amenajarea și întreținerea cimitirelor;
 - g) administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;
 - h) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);
 - i) dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice;
 - j) activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;
 - k) amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
 - l) instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;
 - m) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației;
 - n) organizarea serviciilor antiincendiere.
- Pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:
- a) administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
 - b) planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;
 - c) construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;
 - d) organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;
 - e) stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional;
 - f) susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
 - g) elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;
 - h) administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de

interes raional, alte activități cu caracter educațional, cultural și sportiv de interes raional;

i) administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;

j) administrarea unităților de asistență socială de interes raional;

k) dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale.

Legea stipulează că autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

3.Evaluarea impactului social al descentralizării.

Necesitatea evaluării impactului social al descentralizării rezidă în faptul că acest gen de studii ar putea analiza care sunt factorii care determină direcția și succesul sau eșecul politicilor locale: mediul economic, culoarea politică a decidenților locali, cultura politică sau nimic din toate acestea. Eventualul răspuns „nimic din toate acestea” de asemeni prezintă interes, pentru că astfel se poate trage concluzia optimistă că alte elemente, ca autoritatea sau competențele profesionale personale joacă și ele un rol important și pe baza lor se pot concepe strategii de intervenție eficiente.

Descentralizarea nu se poate face la întâmplare, pentru că ar da naștere la o serie de procese nedorite, ci trebuie realizată după o logică care să permită eficientizarea activității și nu deruta în ceea ce privește responsabilitățile ce revin fiecărui actor în acest proces. C. Zamfir identifică câteva „patologii” și anume:

- a) uneori descentralizarea reprezintă un mod al autorităților centrale de a scăpa de responsabilitatea problemelor pe care ele însele nu le pot rezolva;
- b) obligarea autorităților locale să conteze prea mult resursele locale, un transfer insuficient de la bugetul central către bugetele locale;
- c) delegarea responsabilităților de soluționare a unei game de probleme;
- d) lipsa de control a realizării obiectivelor politice și a

standardelor naționale.

Descentralizarea nu presupune doar schimbări operate la nivel administrativ. Raționalitatea specifică alegerilor administrative dă naștere unui sistem de relații integrat și solidar ce susține localul în opunerea unei rezistențe față de influența nivelului central.

În R. Moldova procesul descentralizării este declanșat la începutul anilor 90, reieșind din necesitatea reorganizării structurilor statului, în scopul unei mai bune asigurări a calității vieții.

Analiza datelor din R. Moldova, care ilustrează procesul descentralizării, indică asupra unui impact caracterizat prin procese de puternică reconfigurare a dezvoltării colectivităților locale. Acestea se referă la concentrarea sărăciei în anumite localități, declin în dezvoltare, dar și reducere a sărăciei, diminuarea decalajelor de dezvoltare. Această reconfigurare a colectivităților se datorează mai multor factori. Diferite școli de gândire au avansat și au testat diverse modele explicative pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică a colectivităților locale, accentuând în mod special capacitatea administrativă a autorităților administrației publice. Astfel, **modelul contextualist** (*environmental type*), consideră contextul socio-economic diferit în care evoluează administrațiile locale principala cauză a diferențelor de performanță pe care acestea le înregistrează. De obicei factorii avuți în vedere sunt structura demografică, veniturile cetățenilor, nivelul de dezvoltare și structura economiei sau mărimea localității. Ei sunt un dat extern ce nu poate fi în nici un fel controlat de o administrație și din acest motiv acest tip de explicații sunt denumite și contextualiste. **Modelul partizan** (*partisan model*), ia în considerare apartenența politică a primarilor. În acest caz ceea ce apare în prim plan este diferențierea politicilor elaborate de diferite echipe după distincția clasică stânga-dreapta (de exemplu accent pe impozite și politici redistributive în primul caz, reduceri de impozite și privatizare pentru cel de-al doilea). De fapt, acest model este considerat a avea o valoare explicativă mai mare în cazul Europei continentale, acolo unde clivajele ideologice tind să fie mai clar delimitate în timp ce explicațiile contextualiste par mai potrivite cazului SUA, acolo unde partidele politice se subordonează intereselor locale. **Modelul culturii politice** (*political culture model*) susține ideea că într-o anumită localitate sau regiune există norme și valori

implicite care vor influența activitatea publică. Acestea sunt neschimbate în timp, sunt îmbrățișate de toți indivizii sau de toate organizațiile, indiferent de apartenență politică și nu depind în mod direct de condițiile socio-economice. Studii consacrate precum Almond și Verba (1963) sau Putnam (1993) au demonstrat faptul că acest pattern-uri durabile de atitudine și de comportament nu sunt o ficțiune chiar dacă măsurarea și operaționalizarea lor sunt dificile.¹

4. Condiții pentru eficiența descentralizării

Există suficiente exemple în Europa Occidentală care demonstrează că standardele minime la nivel național din domeniul serviciilor umane pot fi garantate într-un cadru normativ descentralizat. Totuși, problema care apare, este că astfel de garanții depind de o combinație de reglementări, care sunt relativ sofisticate și nefamiliare statelor postcomuniste. În primul rând trebuie să existe un sistem normativ de egalizare financiară, care să asigure faptul că standardele naționale pot fi atinse într-o manieră realistă, în pofida diferențelor dintre veniturile locale. În al doilea rând, trebuie să existe un sistem național de control, care să poată oferi atât o consiliere pozitivă, cât și critici negative și care să nu fie influențat de managementul administrativ și de polarizarea politică. În al treilea rând, trebuie să se depășească dificultățile generate de inadecvarea structurilor teritoriale. Pentru a dezvolta un astfel de cadru pentru descentralizare, este nevoie de timp și fermitate.²

De asemeni, practica mondială de ultimă oră indică necesitatea creșterii implicării statului în domenii care stabilizează societatea. Printre acestea, de rând cu consolidarea bazelor legalității, menținerea unei situații politice echilibrate, incluzând asigurarea stabilității macroeconomice se regăsesc și finanțarea serviciilor de bază și a infrastructurii, susținerea păturilor sociale vulnerabile ale populației, protecția mediului înconjurător.³

În general, dacă se dorește realizarea unei descentralizări

¹ Ioniță, S., Fartușnic, C. Strategii, atitudini și performanțe în administrația locală din România. Seria rapoarte de politici publice nr.17.-București: Societatea Academică din România (SAR), p.3-6.

² Gabor, P. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est, trad. Bogdan Uilecan.- Ch.: Tehnica-Info, 2004, p.24.

³ Gudâm, A. Calitatea guvernării. În : Tranziția: retrospective și perspective, -Ch.: Gunivas, 2002, p. 16.

eficiente, este esențială o mai bună sincronizare a politicilor publice. Politicile publice, la rândul lor, vor fi realizate cu succes în condițiile în care se va acorda mai multă atenție calității personalului angajat.

S-a menționat că descentralizarea teritorială presupune existența unor interese comune ale locuitorilor dintr-o entitate administrativă, „fracțiune geografică”, ce reprezintă o porțiune din teritoriul unui stat. Interesele comune ale membrilor colectivității administrativ-teritoriale conduc la afaceri locale, în cele mai diverse domenii de activitate, distincte de „afacerile” (problemele) naționale. În același timp, se constată că din punct de vedere sociologic, solidaritatea cetățenilor în jurul acestor interese depinde de dimensiunile cadrului teritorial, ea fiind foarte puternică într-o mică localitate rurală și adesea superficială într-o mare aglomerare urbană.

AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

1. Noțiunea de autorități publice locale

Administrația publică locală, potrivit prevederilor art.1 al *Legii privind administrația publică locală*, nr. 436-XVI din 28.12.06, este totalitatea autorităților publice locale constituite în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Noțiunea de autoritate, exprimă atât ideea de forță, putere de a comanda, de a dispune și de a impune, cât și cadrul instituțional prin care această idee se materializează, se obiectivează sau se exprimă printr-un sistem de prerogative atribuite instituțiilor guvernării.¹ Autoritatea publică reprezintă o structură organizatorică, care este investită cu personalitate juridică și este supusă regimului juridic de drept public. Altfel spus, prin *autoritate publică* vom înțelege structuri organizate ce acționează în regim de putere publică.

Autoritățile publice ale unității administrativ teritoriale sunt organe cu competență generală și specială, care constituie sistemul administrației publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale. Articolul 112 din Constituție, denumit „Autoritățile sătești și orășenești”, stabilește că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în sate și orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Deși nu sunt nominalizate în textul constituțional, autorități ale administrației publice locale sunt și consiliile raionale. Potrivit terminologiei folosite de Constituția R. Moldova și de *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.06, la nivel local se consacră, în mod expres, noțiunea de administrație publică locală și cea de autorități ale administrației publice locale.

Ordonarea autorităților publice locale în cadrul sistemului și funcțiile care le revin sunt determinate pe baza mai multor criterii și anume:

- Criteriul teritorial,
- Criteriul funcțional,
- Natura componenței / criteriul structural.

Potrivit criteriului teritorial, autoritățile administrației publice locale se împart după raza teritorială de acțiune, adică la nivel

¹ Manda, C., Manda, C.C. Dreptul colectivităților locale. –București: Lumina Lex, 2002, p.186.

comunal, orășenesc și raional. În acest sens, autoritățile administrației publice locale vor acționa în vederea soluționării intereselor colectivităților locale dintr-o anumită parte a teritoriului (comună, sat, raion).

Criteriul funcțional presupune distingerea între autorități cu competență generală și autorități cu competență specială. Astfel, activitatea administrației publice locale se realizează prin anumite atribuții și sarcini care pot fi îndeplinite fie printr-o singură grupare de funcționari, fie prin constituirea mai multor grupări specializate funcțional. Conform acestei din urmă situații, se realizează o distribuție funcțională specializată a sarcinilor administrației publice locale, cărora li se atribuie o competență specifică, astfel încât fiecare autoritate are obiectul său de activitate.

Organele administrative pot fi de mai multe feluri. După natura lor pot fi organe colegiale sau pluripersonale, atunci când sunt alcătuite dintr-o colectivitate, dintr-o grupare sau o adunare de persoane fizice, așa cum sunt consiliile. Ele pot însă fi și organe individuale sau unipersonale, când sunt constituite dintr-o singură persoană, cum este primarul. În prima situație, organul administrativ, care constituie autoritatea este format din totalitatea persoanelor care îl compun, autoritatea fiind a întregului, a adunării, a colegiului. Membrii săi priviți individualizat, nu au autoritate proprie decât dacă legea le-o conferă și în limitele în care aceasta le-o stabilește. Autoritățile colegiale sunt autorități (organe) deliberative, deliberare însemnând adoptarea de hotărâri în domeniul administrativ. Fiind alese de colectivitate, acestea decid în numele acesteia, potrivit sferei de competență determinată de lege.

Autoritățile unipersonale, individuale au drept scop să execute legea prin acte de voință proprii, fie prin acte de îndeplinire a voinței adunării sau corpurilor colegiale. Dacă în cazul autorităților deliberative facultatea de a adopta hotărâri în domeniul administrativ presupune o anumită autonomie, autoritățile individuale, unipersonale vor executa ceea ce autoritățile colegiale decid. În această privință se poate spune că „a delibera este faptul mai multora, a lucra este faptul unuia singur”. Prin analogie se poate aprecia că la nivelul satelor și orașelor autoritățile deliberative și cele executive, respectând proporțiile, joacă rolul legislativului și respectiv, executivului,

desigur numai în domeniul administrativ.¹

Analiza dispozițiilor constituționale privind administrația publică locală, a *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.06, cât și a Codului electoral pune în evidență principalele caracteristici ale autorităților administrației publice locale. Astfel:

- ♦ Autorități deliberative, colegiale, cu competență generală sunt consiliile satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și Adunarea Populară a Găgăuziei²

- ♦ Consiliile sunt compuse din consilieri aleși pe baza de scrutin electoral prin vot universal egal, direct, secret și liber exprimat. Numărul consilierilor conform art. 11 (1) al Legii 436-XVI se stabilește în funcție de numărul de locuitori la data de 01 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice. Excepție o constituie numărul de consilieri din mun. Chișinău. Conform art. 56 (2) al Legii 436-XVI Consiliul municipal Chișinău se constituie din 51 de consilieri. În dependență de numărul de locuitori din unitățile administrativ-teritoriale numărul consilierilor variază între 9 și 43. Consiliul este legal constituit dacă sunt validate mandatele a cel puțin două treimi din numărul de consilieri.

- ♦ Consiliile locale au dreptul de inițiativă și decid, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

- ♦ Consiliile raionale sunt autorități reprezentative și deliberative a populației raionului, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes raional, iar președinții raioanelor sunt autorități executive ale consiliilor raionale.

- ♦ Autorități executive, unipersonale sunt primarii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), președinții de raion, primarul general de Chișinău, Bașcanul și Comitetul executiv al Găgăuziei.³

- ♦ Primarul este șeful administrației publice locale, autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și

¹ Manda, C., Manda, C.C. Dreptul colectivităților locale. –București: Lumina Lex, 2002, p.187.

² Adunarea Populară a Găgăuziei e investită și cu dreptul de a adopta legi cu caracter local în limitele Unității autonome Găgăuzia.

³ Comitetul executiv al Găgăuziei este autoritate colegială.

executivă a consiliului local, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Primarul dispune de o structură funcțională numită Primărie care îl asistă în exercitarea atribuțiilor legale.

- ♦ Președintele raionului este autoritate publică executivă a consiliului raional. El este ales de către consiliul raional, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși. Președintele raionului reprezintă raionul în raporturile cu Guvernul, cu alte autorități publice centrale, cu persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, precum și în instanțele judecătorești. De asemenea, el exercită conducerea operativă a serviciilor publice de interes raional. Președintele raionului dispune de o structură funcțională - aparatul președintelui raionului care îl asistă în exercitarea atribuțiilor sale legale. Aparatul președintelui raionului funcționează în baza unui regulament adoptat de consiliul raional.

- ♦ Guvernatorul Găgăuziei (Bașcanul) este persoana oficială supremă a Găgăuziei. Este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Poate candida la funcția de Bașcan cetățeanul Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 35 ani și posedă limba găgăuză. Din oficiu Bașcanul este membru al Guvernului Republicii Moldova, fiind confirmat în această funcție printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova. Bașcanul exercită conducerea activității autorităților publice și poartă răspundere pentru executarea atribuțiilor investite prin lege.

- ♦ Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv care este format de către Adunarea Populară cu votul majorității deputaților. Comitetul executiv asigură exercitarea respectării Constituției Republicii Moldova legilor adoptate de Parlament, precum și a actelor normative ale Adunării populare. Comitetul executiv deține dreptul de inițiativă legislativă în Adunarea Populară.

- ♦ Calitatea de autorități executive derivă atât din faptul sunt responsabile de îndeplinirea deciziilor autorităților deliberative, cât și din faptul că acestea trebuie să realizeze în unitatea teritorial-administrativă legile republicii, actele internaționale la care Republica Moldova este parte, cât și toate actele administrative adoptate de autoritățile centrale. Calitatea de autorități executive ale autorităților deliberative nu implică supunerea față de acestea.

- ♦ Autoritățile administrației publice locale sunt organizate

identic în unitățile teritoriale administrative ale statului (Excepții: Găgăuzia, Transnistria).

- ♦ Între autoritățile administrației publice locale de nivelul I și cele de nivelul II nu există raporturi de subordonare.
- ♦ Autoritățile administrației publice locale sunt alese.
- ♦ Răspunderea politică a alesului local este doar de natură electorală, ei fiind aleși de colectivitățile locale.

2. Competențele autorităților publice locale

În literatura de specialitate, competența este definită fie ca un „ansamblu de atribuții prevăzute de lege”, o „aptitudine legală” sau reprezintă „dreptul și totodată obligația prevăzută de lege de a duce o anumită activitate”, ori „capacitate atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale”. Într-o definiție sintetică competența autorităților administrației publice locale poate fi înțeleasă ca ansamblu de atribuții (drepturi și obligații) stabilite de Constituție și de lege, precum și limitele exercitării lor, care, revin, în nume propriu autorităților locale, alese în cadrul unităților administrativ-teritoriale. Noțiunea de atribuție este definită ca o investire legală a organelor administrative, compartimentelor sau persoanelor cu anumite prerogative, altfel spus, sfera drepturilor și obligațiilor cu care sunt investite autoritățile publice locale prin Constituție și lege.¹

Autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea privind descentralizarea administrativă* nr. 435-XVI din 28.12.06, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii. Legea stipulează că autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

În general, repartizarea competențelor se realizează în baza următoarelor principii:

1) transferurile de competențe nu implică retragerea nici unei atribuții a colectivităților descentralizate, ci dimpotrivă, ele

¹ Manda, C., Manda, C.C. *Dreptul colectivităților locale*. –București: Lumina Lex, 2002, p.243.

conferă acestora atribuții noi;

2) transferurile de competențe nu trebuie să aducă nici o atingere preeminenței statului, ci trebuie să-i permită să consacre mai mult misiunilor sale fundamentale legate de suveranitatea națională, precum justiția, apărarea securitatea etc..

3) transferurile de competențe nu trebuie să permită unei colectivități teritoriale să-și exercite tutela asupra unei alte colectivități. Colectivitățile locale sunt considerate autonome în sfera lor de competențe.

4) transferurile de competențe trebuie să fie definite în funcție de vocația principală a fiecărui nivel de colectivitate. Transferul se face în beneficiul colectivității celei mai apte de a exercita competența respectivă în raport cu nevoile cetățenilor. Astfel, competențele către nivelul I cuprind ansamblul atribuțiilor relative pentru amenajarea vieții locale; către nivelul II – responsabilități de a asigura ajutoare și servicii care fac apel la solidaritatea socială; competențele regiunilor cuprind misiuni de planificare, impulsione și incitare în domeniul economic, social și cultural.¹

Din punct de vedere al întinderii competenței materiale se pot identifica două procedee. Unul privește obligația autorităților de a face anumite lucruri (normele imperative) și altul prevede posibilitatea pentru autoritate de a decide.

Legea privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.06, prin articolul 4 stabilește domeniile proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale, atât de nivelul I, cât și nivelul II. Pornind de la aceste domenii proprii de activitate, în *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006 sunt stabilite domeniile de competență și atribuțiile autorităților administrației publice locale.

Competențele consiliilor locale. Potrivit legii, competențele autorităților publice locale sunt delimitate între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea.

Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Competențele consiliilor locale pot fi clasificate după mai

¹ Popescu, M., Popescu, E. Diagnosticare și prognoză în managementul comunităților locale. -Pitești: Editura TIPARG, 2002, p.136-138.

multe criterii. În funcție de natura activității realizate, acestea pot fi:

- atribuții în domeniul economic și financiar;
- atribuții în domeniul social, edilitar, cultural, științific;
- atribuții privind organizarea internă.

O altă clasificare poate fi realizată pornind de la faptul că autoritățile locale sunt abilitate să soluționeze / să satisfacă probleme și interese locale. În această ordine de idei competențele vizează:

- probleme / interese ce țin de sfera vieții personale,
- probleme / interese ce țin sfera vieții sociale,
- probleme / interese privind asigurarea relației individului cu societatea.¹

Astfel, în sfera vieții personale atribuțiile consiliilor locale se circumscriu soluționării/ promovării următoarelor probleme și interese:

a) *Securitatea personală*. Consiliul local contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea poliției municipale, a pompierilor și formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora;

b) *Locuințe și mediul înconjurător*. Consiliul local decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative;

c) *Crearea locurilor de muncă*. Consiliul local instituie și gestionează întreprinderile municipale și organizează oricare alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;

În sfera vieții sociale atribuțiile se circumscriu organizării și prestării serviciilor în domeniile învățământ, educație, asistență socială, infrastructură locală, asigurarea calității contextului social.

a) *Servicii învățământ, educație*. Consiliul local decide construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);

b) *Asistență socială*. Consiliul local contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; înființează și asigură funcționarea unor

¹ Cornea, V. Activitatea administrației publice locale: abordare sociologică. – Cahul: "Prin-Caro" SRL, 2009, p.78.

instituții de binefacere de interes local;

c) *Infrastructură*. Consiliul local decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale și de agrement de interes local; decide înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare; primarul propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală; asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat;

d) *Calitatea contextului social*. Consiliul local contribuie la organizarea de activități culturale, artistice, sportive și de agrement de interes local; înființează și organizează târguri, piețe, parcuri și locuri de distracție și agrement, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora; aprobă, în condițiile legii, planurile urbanistice ale localităților din componența unității administrativ-teritoriale respective, precum și planurile de amenajare a teritoriului; primarul exercită, în condițiile legii, supravegherea activităților din târguri, piețe, oboare, parcuri, spații verzi, locuri de distracție și agrement și ia măsuri operative pentru buna lor funcționare;

În sfera relațiilor individului cu societatea autoritățile locale soluționează probleme / promovează interese ce țin de participarea la viața politică și socială. Consiliul local întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor și organizațiilor acestora la procesul decizional, inclusiv prin intermediul: informării adecvate, promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii etc.

Referitor la competențele consiliului raional, (autoritate deliberativă de nivelul doi), literatura de specialitate menționează ca acestea sunt similare atribuțiilor consiliului local, exercitate însă la nivel superior, dispunând și de atribuții specifice. Dispozițiile constituționale ale art. 113, precizează competența esențială a consiliului raional ca fiind coordonarea activității consiliilor sătești și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional. Prin această noțiune de *coordonare* se are în vedere

stabilirea nevoilor de interes raional, prin consultare și conlucrare în vederea cunoașterii permanente a nevoilor colectivităților locale din raion.

Competențele primarului. În calitatea sa de autoritate publică a administrației publice locale și ca subiect prin care se exercită autonomia locală, primarului îi revine o seamă de atribuții similare oricărei autorități publice din sfera puterii, atribuții care îl obligă și-i dă dreptul să-și exercite funcția respectivă. Primarul își exercită atribuțiile în numele colectivității care l-a ales, pe de o parte, și ale statului care l-a abilitat cu drepturi și obligații ca fiind de interes public. O altă calitate a primarului este cea de autoritate executivă a consiliului local. În virtutea acestei calități primarul are atribuții de organizare a executării și de executare în concret a deciziilor consiliului local. La cererea consiliului local, primarul este obligat să prezinte informații despre executarea deciziilor adoptate de consiliu, alte informații despre activitatea sa de executare a anumitor atribuții ce îi revin potrivit legii. Astfel, există atribuții ce interesează doar comunitatea, alte categorii de atribuții interesează atât colectivitatea locală cât și statul. Și, un alt șir de atribuții vor ține doar de interesele statului.

Spre exemplu atribuțiile ce privesc starea civilă, cele care rezultă din calitatea de autoritate tutelară, sau cele referitor la recensământ, alegeri etc. primarul acționează și ca reprezentant al statului.

Mai este de menționat că potrivit calității sale de autoritate executivă primarul poate emite doar acte de execuție, și numai în cazul în care acestuia i-au fost delegate anumite atribuții ale consiliului sau le îndeplinește în cazul suspendării activității consiliului, îndeplinește și alte categorii de acte, care au forță juridică potrivit competențelor materiale și teritoriale respective.

Majoritatea atribuțiilor primarului pot fi grupate în domenii, care vizează categoriile de activitate ale acestuia. Astfel, primarul îndeplinește în teritoriul administrat următoarele atribuții:

- în domeniul asigurării ordinii de drept;
- în domeniul economic și financiar-bugetar;
- în domeniul politici de cadre;
- în domeniul învățământului, protecției sociale și al ocrotirii sănătății;
- în domeniul ecologiei și amenajării teritoriului;

➤ în domeniul apărării și situațiilor excepționale.¹

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază:

Activități în domeniul asigurării ordinii de drept. Potrivit acestui domeniu de activitate primarul pornește de la dubla sa calitate de ocrotitor al intereselor comunității și reprezentant al intereselor statului. Domeniul asigurării ordinii de drept cuprinde în sine mai multe categorii de atribuții concrete. Astfel, primarul:

a) *Asigură executarea deciziilor consiliului local.* O astfel de atribuție rezultă din calitatea primarului de organ executiv al consiliului local. Primarul este responsabil de pregătirea proiectelor de decizii ale consiliului local, includerea lor în ordinea de zi și după votarea lor este cel care organizează executarea lor sau le execută în concret prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ sau individual.

b) *Constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat și ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora și, după caz, sesizează organele de drept, acestea fiind obligate să reacționeze cu promptitudine, în condițiile legii, la solicitările primarului.* Potrivit acestei atribuții, primarul, nemijlocit sau prin reprezentanți, primește și rezolvă petițiile locuitorilor comunei sau orașului, primește în audiență cetățeni și reprezentanții persoanelor juridice, ia măsuri pentru rezolvarea problemelor abordate de aceștia. Din proprie inițiativă sau la cerere exercită controlul respectării legislației în teritoriul administrat, în cazul în care depistează încălcarea legislației, ia măsuri la fața locului pentru curmarea încălcărilor, întocmește procese verbale și, după caz, implică autoritățile responsabile pentru restabilirea legalității.

c) *Propune consiliului local consultarea populației prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări.* Pentru consultarea populației în probleme de interes deosebit pentru localitatea respectivă, primarul este în drept să organizeze, în condițiile Codului electoral, referendum local.

De asemeni primarul organizează adunări generale ale satului

¹ Creangă, I. Democrația locală. În: Ghidul primarului, coord. ediție Popa Victor. –Ch.: SC „Tehnologii intelectuale”, 2005, p.108.

sau adunări pe sectoare sau străzi în orașe și sate. Modalitatea de efectuare a unor astfel de consultări este stabilită de statutul satului (comunei), orașului (municipiului) respectiv.

d) Stabilește locul desfășurării întrunirilor publice și condițiile ce țin de securitatea și igiena generală a habitatului uman; exercită, în condițiile legii, supravegherea activităților din târguri, piețe, oboare, parcuri, spații verzi, locuri de distracție și agrement și ia măsuri operative pentru buna lor funcționare. Potrivit acestor atribuții primarul este autoritatea responsabilă de acțiunile publice ce au loc în perimetrul satului, orașului. Aceste acțiuni publice vizează întrunirile cu caracter social, cultural, economic și politic. Primarul, potrivit *Legii cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor nr.560-XIII din 21.07.1995*, autorizează manifestațiile, demonstrațiile, pichetările și stabilește locul organizării acestora în teritoriul administrat.

De asemenea primarul este responsabil de buna funcționare a târgurilor, oboarelor și piețelor, pe care le organizează în teritoriul administrat, precum și de activitățile admise în parcurile de distracție și alte locuri de agrement. Buna funcționare a acestora presupune amenajarea civilizată a lor, supravegherea sanitar-veterinară, antiincendiară și a ordinii publice, care se asigură prin intermediul serviciilor specializate ale primăriei, cu sprijinul organelor de poliție și ale inspectoratelor de specialitate.

e) Ia măsuri de interdicere sau de suspendare a spectacolelor, a reprezentațiilor și a altor manifestări publice care contravin ordinii de drept sau bunelor moravuri, care atentează la ordinea și liniștea publică. În calitate sa de persoană responsabilă de asigurarea ordinii publice în teritoriul administrat, primarul poate cere oricărei persoane încetarea acțiunilor ilegale, în cazul în care, în cadrul acțiunilor publice se încalcă ordinea publică sau bunele moravuri, în asemenea cazuri primarul poate suspenda orice activitate cu caracter public sau o poate interzice. Astfel, primarul poate suspenda spectacolele, reprezentațiile, manifestațiile, demonstrațiile și alte întruniri dacă acestea prejudiciază ordinea publică sau bunele moravuri.

Pentru prevenirea tulburărilor publice sau încălcarea ordinii publice primarul poate refuza autorizarea oricărei acțiuni cu caracter public, mai cu seamă aceasta se referă la întruniri, care se supun regimului de autorizare.

f) Înregistrează asociațiile obștești care intenționează să activeze în unitatea administrativ-teritorială respectivă. Asociațiile

obștești care se organizează în exclusivitate pentru a acționa în perimetrul unei comune sau oraș, potrivit Legii cu privire la asociațiile obștești, se înregistrează de către primar. Despre înregistrarea unor astfel de organizații obștești primarul este obligat să comunice Ministerului Justiției, care este responsabil de evidența tuturor organizațiilor obștești.

g) *Reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, în condițiile legii; semnează actele și contractele încheiate în numele colectivității locale, cu excepțiile prevăzute de lege.* La nivel local unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică de drept public și dispun de patrimoniu potrivit legii. Primarul, îndeplinind aceste atribuții de reprezentare, se îngrijește de asigurarea integrității bunurilor domeniului public și de buna administrare a bunurilor domeniului privat, discută în numele comune, orașului, cu agenții economici și alte persoane, încheie contracte în numele unității administrativ-teritoriale etc. Calitatea de persoană juridică atribuită unității teritorial-administrativ a trezit un șir de discuții referitor la autoritatea care să reprezinte efectiv această persoană. Prin atribuțiile de reprezentare conferite primarului acesta va fi cel care va sta în justiție în numele unității administrativ-teritoriale, în numele consiliului local, cât și în calitatea sa de primar ca autoritate publică locală. În cazul în care conflictul este generat între primar și consiliul local, reprezentarea consiliului o va efectua altă persoană împuternicită de acesta, fie din cadrul consilierilor, fie de altă persoană.

Activități în domeniul economic și financiar-bugetar. Domeniul de atribuții ale primarului referitor la aspectul economic, financiar și bugetar este unul chemat să contribuie la asigurarea autonomiei financiare a colectivităților locale. Acest domeniu de competențe cuprinde un șir de drepturi și obligații ale primarului. Astfel, primarul:

a) *Prezintă consiliului local, anual și ori de câte ori este necesar, rapoarte cu privire la situația social-economică a satului (comunei), orașului (municipiului).* O astfel de atribuție se întemeiază pe principiul colaborării dintre primar și consiliul local. Fără a plasa primarul în raport de subordonare față de consiliul local, totuși atribuțiile menționate se atribuie la obligațiile primarului. Potrivit acestei obligații primarul duce evidența întreprinderilor plasate pe teritoriul localității administrate, impozitelor plătite de

acestea în bugetul local, planifică dezvoltarea economică a localității, face inventarierea bunurilor ce aparțin domeniului public și domeniului privat al unității administrativ-teritoriale etc. Cu referire la aceste activități primarul prezintă anual sau după necesitate mai des, ori cu ocazia adoptării unei decizii în domeniul dat, rapoarte cu privire la situația social-economică a localității, oferind astfel consiliului local, ca organ deliberativ, cele mai autorizate surse de documentare pentru a asigura adoptarea celor mai optime decizii.

b) Asigură elaborarea proiectului de buget local al unității administrativ-teritoriale pe următorul an bugetar și a contului de încheiere a exercițiului bugetar și le prezintă spre aprobare consiliului local. Bugetul local este cel mai important document anual al localității și de calitate lui va depinde și acumularea resurselor financiare necesare pentru asigurarea activității primăriei și serviciilor din sfera social culturală. Primarul în acest aspect este cel care coordonează activitatea tuturor serviciilor implicate la elaborarea proiectului bugetului local. Este de menționat că bugetul local se aprobă după adoptarea bugetului de stat și partea de venituri și cheltuieli se corelează cu veniturile care urmează să fie obținute în calitate de transferturi sau în altă formă din bugetul de stat. Odată cu adoptarea bugetului local primarul propune și aprobarea fondului de rezervă, fondurilor extrabugetare, precum și împrumuturile pe care le planifică primăria pentru a asigura balanța de casă a plăților. La aprobarea bugetului local în dependență de planificarea efectuată, propune consiliului local aprobarea mărimii impozitelor și taxelor locale pentru anul de gestiune, propune facilitățile ce urmează a fi acordate agenților economici și cetățenilor. Încheierea exercițiului bugetar de asemenea este raportată consiliului local care verifică corectitudinea executării bugetului și în caz de necesitate decide asupra rectificării acestuia.

c) Exerciță funcția de ordonator principal de credite al satului (comunei), orașului (municipiului); verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea mijloacelor de la bugetul local și informează consiliul local despre situația existent. Exercițarea funcției de ordonator de credite îi revine primarului deoarece acesta este autoritatea executivă a consiliului local care reprezintă localitatea în raporturile acesteia în calitate de persoană juridică. În interesul localității primarul, cu aprobarea consiliului local, poate să vândă, să concesioneze, să transmită în arendă sau să dea în locațiune bunurile din domeniul privat al localității, să încheie alte

contracte în numele satului (comunei), orașului (municipiului), să dispună plata salariilor angajaților primăriei sau să dispună finanțarea altor structuri finanțate de la bugetul local.

d) *Propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală.* În virtutea acestor atribuții primarul coordonează cu activitatea structurilor subordonate consiliului local, care prestează servicii la nivel local. Primarul este cel care propune consiliului numirea și eliberarea în/din funcție a șefilor serviciilor primăriei, întreprinderilor municipale și instituțiilor publice responsabile de prestarea serviciilor populației din teritoriu, în vederea asigurării bunei funcționări a întreprinderilor municipale și a altor structuri responsabile de prestarea serviciilor la nivel local, coordonează elaborarea bugetelor acestora și propune modalitatea de acoperire a pierderilor lor, propune aprobarea de taxe pentru prestarea serviciilor în diverse domenii etc.

e) *Răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale.* Efectuarea inventarierii bunurilor domeniilor public și privat al unității teritorial-administrative este o obligație a primarului care o exercită anual prin intermediul serviciilor specializate ale primăriei. Serviciile primăriei prin efectuarea operațiunilor contabile trebuie să asigure inventarierea generală a bunurilor, în termenele stabilite de lege și în funcție de constatările făcute să propună măsurile ce se impun pentru asigurarea integrității acestora sau buna lor administrare.

Primarul prin inventariere urmărește, în calitatea sa de reprezentant al persoanei juridice, supravegherea modului de administrare a bunurilor de către subdiviziunile și serviciile din subordine și în caz de necesitate ia măsuri sau propune consiliului local să decidă asupra înstrăinării, procurării sau conservării bunurilor, precum și schimbarea destinației și domeniului de apartenență a bunului.

Consiliul local prin inventarierea bunurilor urmărește reflectarea situației bunurilor localității, asigurarea integrității lor, modului de administrare a acestora, precum și evidențierea bunurilor înstrăinate și celor noi procurate pe parcursul unui an de gestiune. În caz de necesitate consiliul, la propunerea primarului sau din proprie inițiativă, poate decide luarea de măsuri pentru asigurarea unei administrări eficiente a bunurilor unității

administrativ-teritoriale respective.

f) Eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege. Eliberarea autorizațiilor este o atribuție a primarului care o exercită în temeiul prevederilor legislației și al necesităților localității. Autorizațiile pot viza construcțiile, locurile de comerț, amplasarea anumitor întreprinderi, prestarea unor servicii, acceptarea unor genuri de activitate sau realizarea anumitor categorii de mărfuri etc.

Autorizațiile pot fi eliberate de primar în calitatea sa de reprezentant al localității pe care o administrează sau în calitatea sa de reprezentant al statului întru executarea atribuțiilor delegate de către stat unității teritorial-administrative respective. Îndeplinirea cu responsabilitate și spirit civic a acestor atribuții este o condiție pentru prevenirea unor ilegalități în diverse domenii de activitate.

Activități în domeniul politicii de cadre. Atribuțiile în domeniul politicii de cadre îi oferă primarului posibilitatea de a determina și a influența politica managerială a structurilor primăriei și celor aflate sub autoritatea consiliului local. În acest domeniu primarul:

a) Propune, în condițiile legii, organigrama și statele primăriei, schema de salarizare a personalului acesteia și le supune aprobării consiliului local. În calitatea pe care o are de șef al administrației publice locale, primarul, cunoscând problemele curente cu care se confruntă și ținând cont de necesitățile și interesele locale, precum și de posibilitățile financiare ale localității, pregătește și propune consiliului local spre aprobare organigrama și statele de personal ale primăriei, propune schema de salarizare a funcționarilor primăriei, precum și a serviciilor din subordine. Primarul este cel care elaborează și aprobă regulamentele de ordine interioară, regulamentele structurilor subordonate, precum și stabilește statutul personalului primăriei ținând cont de prevederile legislației serviciului public și a legislației muncii. Statutul personalului cuprinde atribuțiile serviciilor primăriei drepturile și obligațiile funcționarilor, modalitățile de perfecționare și specializare continuă etc..

b) Numește, stabilește atribuțiile și eliberează din funcție șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordine, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională. Potrivit acestor competențe primarul este șeful ierarhic tuturor funcționarilor din cadrul primăriei și din serviciile subordonate primarului sau consiliului local.

Atribuțiile primarului de numire și eliberare se divizează în două categorii. La prima categorie se atribuie propunerile de numire și eliberare a viceprimarului (viceprimarilor), secretarului consiliului local, precum și a unor șefi de servicii aflate sub autoritatea consiliului local. La a doua categorie se atribuie personalul primăriei care este numit și eliberat nemijlocit de către primar.

În calitatea sa de șef al administrației publice primarul conduce și controlează activitatea tuturor funcționarilor primăriei și a structurilor acesteia. Prin control se evidențiază felul cum funcționarii își îndeplinesc atribuțiile din subdiviziune și cum se realizează sarcinile de serviciu, iar în caz de necesitate se iau măsuri urgente de corectare a greșelilor, se aplică sancțiuni disciplinare, atestați funcționarii și se planifică reciclarea periodică a acestora, se încurajează și se susțin funcționarii care își ridică nivelul de pregătire profesională, se acordă concedii de studii etc..

c) Stabilește atribuțiile viceprimarului (viceprimarilor) și ale personalului primăriei. În localitățile în care viceprimarul (viceprimarii) activează permanent, primarul stabilește atribuțiile acestuia în funcție de volumul de lucru. Primarul poate delega anumite atribuții ale sale pentru a fi exercitate de viceprimar.

Activități în domeniul învățământului, protecției sociale și al ocrotirii sănătății. Aceste categorii de atribuții ale primarului sunt chemate să contribuie la buna funcționare a instituțiilor de învățământ, de protecție socială și de ocrotire a sănătății, amplasate în localitatea administrată. Astfel de atribuții au menirea de a contribui la asigurarea unui trai decent locuitorilor localității respective, la asigurarea unui minim garantat de stat în protecția socială în acordarea minimului de ajutor medical, precum și de asigurare a standardelor obligatorii în învățământ pentru locuitorii satului (orașului) respectiv. În acest context, primarul:

a) Exerciță, în numele consiliului local, funcțiile de autoritate tutelară, supraveghează activitatea tutorilor și a curatorilor.

b) Conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social. Potrivit acestor atribuții primarul dă acordul pentru înfierea copiilor, aprobă curatelă asupra altor categorii de persoane, în calitatea sa de organ de tutelă și curatelă supraveghează exercitarea atribuțiilor tutorilor și curatorilor, ia măsuri pentru asigurarea respectării drepturilor copiilor înfiați și a persoanelor luate în îngrijire, în caz de necesitate face propuneri

privind anularea tutelei sau curatele.

Pentru exercitarea acestor atribuții primarul acționează în numele statului pentru a rezolva problemele locuitorilor satului sau orașului și are menirea să asigure urmărirea stării civile a persoanei de la naștere până la moarte. De aceea actele și faptele civile se înregistrează în registre prevăzute expres de lege și care sunt ținute de serviciile de stare civilă ale consiliilor locale, servicii aflate în subordinea secretarului consiliului local și al primarului.

Coordonarea și controlul activității serviciilor publice din subordinea consiliului local este o atribuție a primarului rezultată din calitatea acestuia de autoritate executivă a consiliului local. Primarul, întru exercitarea acestor atribuții poate da indicații structurilor respective referitor la activitatea lor pornind de la necesitățile localității, poate corecta domeniile de activitate sau impune anumite regimuri și forme de lucru ale acestor servicii.

Legea nu stipulează în mod expres atribuțiile în domeniu învățământului. Acestea se regăsesc în alte acte normative. Spre exemplu, atribuțiile primarului în acest domeniu pot fi deduse din art. 45 ale *Legii Învățământului*, nr. 547 din 21.07.95¹ unde se stipulează că autoritățile administrației publice locale au următoarele atribuții:

- supraveghează respectarea legislației învățământului în teritoriu;
- țin evidența copiilor de vârstă școlară obligatorie și asigură școlarizarea lor până la vârsta de 16 ani;
- asigură protecția socială a cadrelor didactice din instituțiile de învățământ (repartizarea de spațiu locativ, acordarea de facilități, conform legislației în vigoare, etc.);
- stabilesc amplasarea și țin evidența instituțiilor de învățământ privat din teritoriu;
- țin evidența și organizează tutela minorilor orfani sau fără susținători legali, precum și adopția acestora sau repartizarea lor în case de copii, școli de tip internat sau în plasament familial;
- asigură plasarea în câmpul muncii a absolvenților orfani, precum și a persoanelor cu handicap psihic, fizic sau de altă natură;
- acordă ajutor material și de alt fel familiilor cu copii preșcolari și copii cuprinși în învățământul obligatoriu, în modul stabilit;

¹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 062 din: 09.11.95.

- asigură transportul gratuit al elevilor la și de la instituțiile de învățământ în localitățile rurale, la distanțe ce depășesc 3 km;
- organizează asistența medicală gratuită și alimentația copiilor, odihna și recomfortarea elevilor și studenților în timpul vacanțelor.

c) *Coordonează activitatea de asistență socială privind copiii, persoanele în etate, invalizii, familiile cu mulți copii, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociațiilor obștești de utilitate publică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului).* Copiii fiind una din cele mai sensibile categorii de persoane vulnerabile au necesitatea de li se acorda atenție și ajutor social continuu, în acest scop primarul supraveghează condițiile de educație și instruire a copiilor, coordonează organizarea alimentației gratuite în grădinițe și școli, ia alte măsuri în vederea bunei dezvoltări a acestora.

Pensionarii, invalizii, familiile cu mulți copii, de asemenea sunt în vizorul permanent al primarului, care organizează măsuri de protecție socială specială pentru astfel de categorii de persoane.

Primarul îndeamnă și încurajează persoanele fizice și juridice, organizațiile obștești care au ca obiectiv acordarea de protecție socială categoriilor de persoane socialmente vulnerabile.

Activități în domeniul urbanismului, amenajarea teritoriului. În virtutea unor astfel de atribuții primarul, în contextul planificării dezvoltării economice a localității:

a) *Asigură elaborarea planului general de urbanism și a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și le prezintă spre aprobare consiliului local, în condițiile legii;*

b) *Asigură repartizarea fondului locativ și controlul asupra întreținerii și gestionării acestuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă;*

c) *Asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat.*

Activități în domeniul apărării și situațiilor excepționale. În aria atribuțiilor ce vizează domeniul apărării și situațiilor excepționale primarul:

a) *la, în comun cu autoritățile centrale de specialitate și cu serviciile publice desconcentrate ale acestora, măsuri de prevenire și diminuare a consecințelor calamităților naturale,*

catastrofelor, incendiilor, epidemiilor, epifitotiilor și epizootiilor și, în acest scop, dispune, cu titlu executoriu, mobilizarea, după caz, a populației, agenților economici și instituțiilor publice din localitate;

Alte atribuții stipulate de *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.06, se referă la faptul că primarul:

a) reprezintă colectivitatea locală în relațiile cu alte autorități publice, persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate, precum și în instanțele judecătorești, în condițiile legii; semnează actele și contractele încheiate în numele colectivității locale, cu excepțiile prevăzute de lege;

b) sprijină colaborarea cu localități din alte țări, contribuie la extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea.

Primarul, în calitatea sa de autoritate executivă, exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local. Spre exemplu, actuala lege privind administrația publică locală, nu stipulează atribuțiile primarului privind protecția mediului. Acestea sunt cuprinse însă în legislația de mediu a R. Moldova. Potrivit cu prevederile art. 10 al *Legii privind protecția mediului* nr. 1515 din 16.06.1993¹ autoritățile administrației publice ale comunei (satului), orașului în comun cu autoritățile locale pentru mediu și pentru sănătate au următoarele atribuții:

a) asigură păstrarea unui mediu înconjurător sănătos și folosirea rațională a resurselor naturale, exercită un control permanent asupra respectării legislației cu privire la protecția mediului;

b) aproba anual, de comun cu autoritățile pentru mediu, limitele de folosire a resurselor naturale, cu excepția limitelor de folosire a resurselor de importanță rațională; limitele de emisii și deversări nocive în mediu, cu excepția celor ce depășesc teritoriul comunei (satului), orașului; limitele poluării fonice; limitele de depozitare a deșeurilor de producție și menajere;

c) stabilesc perimetrele pentru depozitarea deșeurilor de producție și menajere, a moluzului rezultat din construcții, fierului vechi, organizează inactivarea și utilizarea acestora, stabilesc locurile pentru cimitirele de animale, pentru acumularea, prelucrarea, utilizarea precum și pentru neutralizarea reziduurilor ce nu pot fi prelucrate;

d) asigură construirea și funcționarea instalațiilor de

¹ Publicată în Monitorul oficial nr.10 din 30.10.1993.

epurare în conformitate cu standardele stabilite pentru apele reziduale, supraveghează echipamentele și dispozitivele de preepurare a apelor reziduale, de reținere a noxelor;

e) organizează refacerea landșafturilor și reconstrucția zonelor afectate profund sub aspect peisagistic și al echilibrului ecologic cum sunt: terenurile de exploatare miniere la suprafață, haldele de cenușă, fosfoghips, depozitele de șlamuri industriale din contul agenților economici care au produs afectarea;

f) restabilesc și mențin raportul științific argumentat în cadrul zonei între terenurile arabile, pentru pășunat, păduri și ape pentru a păstra echilibrul natural în ecosisteme, delimitează terenurile pentru pășunat, luând în considerare încărcarea lor cu animale, potențialul de producție și cerințele de protecție a solului și vegetației;

g) asigură realizarea măsurilor de prevenire și combatere a alunecărilor de teren, eroziuni, salinizării, compactării și poluării solului cu îngrășăminte minerale și pesticide; repartizarea de terenuri pentru noi obiective, plantații multianuale, masive de irigare care sunt admise numai în baza autorizației serviciului geologic;

h) repartizează terenuri pentru asigurarea gradului necesar de împădurire, îndeosebi în zonele cu deficit de păduri, organizează împădurirea terenurilor agricole impracticabile, sădirea și întreținerea perdelelor forestiere de protecție, aliniamentelor de arbori și arbuști, spațiilor verzi, parcurilor și grădinilor vii;

i) acordă priorități și înlesniri întreprinderilor ce desfășoară activități economice nonpoluante și sistemelor de producție cu circuit închis, sistează planificarea, construirea și lucrările pentru efectuarea cărora s-a obținut autorizația autorităților pentru mediu.

În activitatea sa primarul realizează și un șir de operațiuni administrative sau fapte materiale concrete, care nu produc efecte juridice prin ele însele, dar acestea pot influența legalitatea actului emis de primar. Asemenea acțiuni sunt faptele de serviciu, activitățile materiale, actele premergătoare emiterii actelor administrative, cum ar fi avize, rapoarte, aprobări, coordonări, procese verbale și alte acte pregătitoare.

În calitate de reprezentant al persoanei juridice, primarul, administrând în numele localității patrimoniul acesteia, adoptă acte patrimoniale, care sunt bilaterale sau multilaterale: contractele administrative, de concesiune, de arendă sau locațiune a bunurilor

etc.

Actele emise de primar sunt plasate sub imperiul principiului legalității, de aceea ele se prezumă a fi legale până la demonstrarea contrariului. Guvernul, în virtutea menirii sale de autoritate responsabilă de asigurarea ordinii de drept pe întreg teritoriul țării, supraveghează legalitatea la nivel local prin intermediul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Astfel, pentru a asigura legalitatea dispozițiilor primarului cu caracter normativ, după adoptare acestea se remit în termen de 5 zile după semnare, Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, care verifică legalitatea lor și în caz de ilegalitate solicită primarului abrogarea sau modificarea acestora. Cu referire la actele cu caracter individual, acestea sunt supuse controlului de legalitate la cerere. Controlului obligatoriu sunt supuse actele cu caracter individual ale primarului care vizează: a) organizarea licitațiilor și atribuirea de terenuri; b) angajarea și eliberarea din funcție a personalului administrației publice locale; c) implicarea de cheltuieli sau angajamente financiare de cel puțin 30.000 lei; d) exercitarea unei atribuții delegate de stat autorităților administrației publice locale.

În cazul în care primarul nu îndeplinește cerințele Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat și nu înlătură ilegalitatea, legalitatea îi poate fi impusă prin intermediul instanțelor de contencios administrativ.

E important a se reține faptul că în sensul de ansamblu de atribuții competența are caracter obligatoriu. Însă, organele administrației publice locale au și un drept de apreciere în privința momentului în care urmează să-și exercite anumite atribuții, ori a modalităților de exercitare a acestor atribuții, ca și exercitarea lor în timp optim, cu cheltuieli minime și folosind mijloace care corespund cel mai bine scopului legii.

Informațiile prezentate referitor la competențele autorităților publice locale conduc la concluzia că autoritățile administrației publice locale pot avea atribuții în orice domeniu sau sector de activitate, dacă nu există o interdicție expresă a legii.

3. Relațiile autorităților administrației publice locale cu elementele extra - sistem

În procesul realizării funcțiilor sale organele administrației publice sunt implicate în mai multe tipuri de relații, cum ar fi:

Relații de autoritate ce sunt determinate de structura ierarhică a autorităților administrației publice. Structura

organizațională și funcțională a sistemului autorităților administrației publice este alcătuită prin subordonarea din treaptă în treaptă a diverselor autorități până la organul de vârf, cum este Guvernul care exercită conducerea generală a administrației publice.

Relații de cooperare ce se realizează prin pârghiile de colaborare și cooperare a activității agenților publici competenți în realizarea unor scopuri comune. Relațiile de cooperare pot fi formalizate, adică stabilite prin acte normative, sau neformalizate, cărora li se mai zice facultative. Cooperarea, în sensul relațiilor existente între diferiți agenți, este o acțiune de colaborare în exercitarea atribuțiilor cu care sunt abilitate autoritățile administrației publice. Acest tip de relații presupune o înaltă cultură politică și administrativă.

Relații de reprezentare realizate pe calea stabilirii reciproce sau unilaterale a unor reprezentanți ai unei autorități publice într-o altă autoritate publică. De regulă, relațiile de reprezentare iau naștere în raporturile cu elementele autorităților administrației publice din cadrul sistemului.

Relații de control ce presupun dreptul unei autorități a administrației publice de a efectua controlul activității altei autorități a administrației publice. Controlul poate fi efectuat ca urmare subordonării ierarhice sau funcționale ori determinat de funcțiile de control specializat, exercitat de o autoritate publică. Controlul constituie o parte componentă a procesului de conducere.

Relații de prestări servicii ce se realizează prin acordarea unor servicii, prestate de către o autoritate a administrației publice altei autorități sau, după cum este foarte răspândit, acest tip de relații se realizează în relațiile cu cetățenii, prin prestarea de servicii către populației. administrația publică, în acest sens, organizează o rețea largă de servicii publice prestate populației, fie direct, fie prin agenți specializați de a presta aceste servicii.¹

Referitor la relațiile în cadrul sistemului de administrație publică locală un aspect deosebit care trebuie reținut este regula conform căreia atât consiliile locale, cât și primarii funcționează ca autorități administrative autonome, în condițiile legii, iar raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază

¹ Sîmboteanu, A. Teoria administrației publice: Suport de curs. - Chișinău: CEP al USM, 2008, p.83.

principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Prin urmare, între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

În cadrul sistemului de administrație publică locală un prim grup de relații îl reprezintă relațiile dintre autoritățile deliberative și executive. A. Sîmboteanu consideră că între consiliul local și primar se poate vorbi, într-un anumit sens, de existența relațiilor de autoritate. Aceasta se confirmă și prin faptul că deciziile consiliului local sunt obligatorii pentru executare de către primar. Între aceste două autorități mai există relații de control, precum și relații de colaborare, care rezultă din atribuțiile exercitate de către ele. Asemănătoare cu acestea sunt și relațiile dintre consiliul raional, ca autoritate deliberativă, și președintele raionului, ca autoritate executivă.

Un al doilea grup de relații îl constituie relațiile dintre autoritățile administrației publice locale cu competența generală, de primul și de al doilea nivel, adică dintre consiliul local, consiliul raional, primar, președintele raionului, pe de o parte, și serviciile locale descentralizate de specialitate, pe de altă parte. Aceste relații sunt de autoritate, dat fiind faptul că serviciile nominalizate sunt subordonate ierarhic instituțiilor respective, care le stabilesc sarcinile și le controlează activitatea.

Al treilea grup de relații din cadrul sistemului administrației publice locale sunt relațiile dintre autoritățile de nivelul I și de nivelul II. Întrucât aceste autorități activează în baza principiului autonomiei locale, între ele există relații de cooperare. Ele colaborează în soluționarea problemelor ce țin de satisfacerea intereselor comunităților din unitățile administrativ-teritoriale primare și intermediare, respectând prevederile legale și executând deciziile autorităților ierarhic superioare.¹

Relații dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Relațiile dintre administrația publică centrală și autoritățile administrației publice locale sunt determinate de forma de organizare a administrației publice, fie centralizată ori descentralizată. În sistemele centralizate aceste relații sunt în exclusivitate relații de autoritate, bazate pe o subordonare strictă a autorităților administrației publice locale față

¹ Sîmboteanu, A. Op.cit., p.85.

de autoritățile administrației publice centrale. În sistemele descentralizate aceste relații reprezintă o varietate de raporturi care rezultă din particularitățile funcționării în regim de autonomie a autorităților administrației publice locale. Ele pot fi de autoritate, de control, de cooperare, precum și de reprezentare.

Astfel, relațiile dintre autoritatea de vârf a administrației publice centrale, cum este Guvernul, și autoritățile administrației publice locale cu competență generală, de nivelul unu și nivelul doi, sunt relații de autoritate, generate de competența pe care o are Guvernul de a exercita conducerea generală a administrației publice. În această calitate Guvernul emite acte juridice obligatorii pentru autoritățile locale respective și efectuează, prin Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, controlul de legalitate, iar în cazul atribuțiilor delegate, prin organele abilitate, și controlul de oportunitate a deciziilor adoptate de autoritățile administrației publice locale. Autoritatea Guvernului asupra organelor locale cu competență generală trebuie exercitată strict în limitele legii și cu respectarea întocmai a prevederilor autonomiei locale. Aceasta înseamnă că relațiile de autoritate, în cazul dat, poartă un caracter limitat.

Asemănătoare sunt și relațiile dintre Guvern și organele de specialitate ale administrației publice locale. Relațiile de autoritate în acest caz, sunt determinate de structura unitară a administrației publice și de dreptul de control general pe care îl are autoritatea de vârf a administrației publice, exercitat direct sau prin organele sale desconcentrate în teritoriu.

Un alt grup de relații îl reprezintă relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale de specialitate, cum ar fi: ministerele, agențiile, serviciile, birourile și alte autorități de acest tip și autoritățile administrației publice locale cu competență generală. Întrucât aceste autorități sunt situate în subsisteme diferite, determinat de criteriul fundamental al competențelor, relațiile dintre ele sunt relații de cooperare. În unele cazuri aceste relații pot fi relații de control, determinate de delegarea pe care o au unele autorități ale autorităților administrației publice centrale de specialitate de a controla o anumită activitate exercitată de autoritățile administrației publice locale respective.

Alături de relațiile din cadrul sistemului, autoritățile administrației publice locale mai sânt implicate și în relații cu elemente exterioare acestui sistem. La ele se referă relațiile cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă, relațiile cu

autoritățile publice care exercită puterea judecătorească, relațiile cu organizațiile nonguvernamentale, relațiile cu cetățenii.

Relațiile autorităților administrației publice locale cu autoritatea publică care exercită puterea legislativă.

Examineate prin prisma principiului separației și colaborării puterilor în stat aceste relații au particularitățile lor. În condițiile autonomiei locale aceste relații sunt relații de colaborare și de control.

Relațiile autorităților administrației publice locale cu autoritățile care exercită puterea judecătorească. Relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și autoritățile care exercită puterea judecătorească derivă, de asemenea, din principiul separației și colaborării puterilor în stat. Având funcții diferite, dar contribuind, prin acțiunile desfășurate la satisfacerea intereselor oamenilor, aceste două tipuri de autorități, în activitatea practică de zi cu zi, își conjugă eforturile întru asigurarea legalității și creării unui mediu favorabil de conviețuire umană.

În virtutea acestui fapt, relațiile dintre aceste autorități sunt relații de colaborare, dar și de control. Controlul poate fi efectuat, în condițiile legii, și din partea unei autorități judecătorești de contencios administrativ asupra activității unei autorități a administrației publice locale privind asigurarea legalității deciziilor adoptate de această autoritate.

Relațiile administrației publice locale cu organizațiile nonguvernamentale. În condițiile de democratizare a societății și de amplificare a inițiativei civice un rol tot mai mare revine organizațiilor nonguvernamentale, care își asumă anumite responsabilități privind organizarea vieții comunitare. În virtutea caracterului nonstatal al acestora, autoritățile administrației publice locale întrețin cu aceste organizații de cooperare și de reprezentare.

Relațiile de cooperare presupun excluderea subordonării organizațiilor nonguvernamentale autorităților administrației publice locale. În condițiile prevăzute de lege, autoritățile locale colaborează cu organizațiile nonguvernamentale pe principii de parteneriat, folosind pe larg posibilitățile acestora de a se include în soluționarea multor probleme ale comunității.

Rolul ONG-urilor, în colaborarea cu autoritățile publice locale, se circumscrie următoarelor acțiuni:

1. *Analiza economiei locale.* ONG-urile organizează baze de date referitor la economia comunității. Bazele de date create

conturează profilul economic al localității. Utilizând efectiv informațiile colectate, autoritățile locale evidențiază punctele tari, punctele slabe ale economiei locale și primejdiile (influența negativă a factorilor externi) ce pot apărea în procesul dezvoltării economice locale.

2. *Managementul procesului.* Administrația publică locală elaborează programele de dezvoltare și stabilește scopuri pe termen scurt, mediu și lung pentru îndeplinirea acestora. La elaborarea acestor programe participă nemijlocit și organizațiile neguvernamentale.

3. *Administrarea proiectelor.* Un rol important al ONG-urilor ține de administrarea programelor și politicilor de dezvoltare economică locală. Aceasta include conceperea, implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor și politicilor. Sunt de menționat cu precădere investițiile în domeniul social, care se datorează în mare parte proiectelor derulate de către ONG-uri.

Prin utilizarea propriilor resurse, umane și capacități organizatorice ONG-urile pot acoperi anumite necesități ale comunității, oferind servicii mai calitative și mai ieftine în comparație cu sectorul public. Dar ele nicidecum nu pot fi privite ca „alternative” ale administrațiilor publice. ONG-urile niciodată nu vor substitui administrația publică locală și nu vor realiza sarcinile administrației. Ele completează activitatea administrativă și oferă soluții complementare, deschizând calea spre colaborare cu administrația publică locală. Cu toate acestea gradul de implicare a ONG-urilor în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare economică locale este diferit, fapt care permite o clasificare. Astfel, în funcție de modul în care se manifestă, organizațiilor neguvernamentale le pot fi atribuite anumite caracteristici, prezentate sintetic în următorul tabel:

Clasificarea organizațiilor nonguvernamentale în funcție de colaborarea cu autoritățile locale

Tipul și orientarea de bază a organizației	Caracteristici instituționale	Acțiuni curente și viitoare ale APL
Organizații care se luptă cu autoritățile locale – „revelatorii”, „rebelii”	Organizează manifestări, publică proteste, adresează autorităților plângeri colective;	Cedează fiind constrânși de acțiunile ONG; E necesar a invita ONG în dezbateri publice, transformând acțiunile agresive în

		comportament constructiv;
Organizații care apără doar interesele membrilor – „ofensații”, „objiduiți”, „jigniți”	Scriu petiții, cereri pentru ajutor, plângeri că sunt ignorați, participă la ședințe și consultări, revendicăându-și drepturile;	Acordă ajutor în măsura posibilităților sau nu acordă nici o atenție; E necesar să publice prioritățile de dezvoltare a teritoriului, a susține instruirea și organizarea activității ONG;
ONG care susțin un anumit grup social (invalidi, orfani, cerșetori)	Organizează colectarea ajutoarelor umanitare, atât în țară cât și peste hotare, caută și distribuie mijloace, împărtășesc experiența proprie;	Finanțează și organizează acordarea unor privilegii; E necesar să susțină organizația în prestarea serviciilor sociale;
Organizații care prestează servicii sociale populației	Invită specialiști pentru instruire profesională în domeniul prestării serviciilor sociale, organizează seminarii și conferințe tematice, își auto-gestionează activitatea contabilă;	E necesar, prin elaborarea și adoptarea deciziilor consiliilor locale „să solicite”, „să înainteze” comanda socială, în funcție de necesitățile teritoriului;
Organizații care coordonează diferite activități în teritoriu – „coordonatorii”	Oferă servicii juridice și consultanță altor organizații și cetățenilor, propun soluții pentru anumite probleme, creează coaliții, negociază cu puterea locală.	Asemenea activități de obicei nu sunt acceptate de puterea locală, sunt percepute ca alternative concurente; E necesar a implica organizațiile în activitatea consiliului local, organizarea cluburilor de discuții, instituirea parteneriatelor în realizarea programelor sociale
Organizații care contribuie la soluționarea problemelor de	Elaborează proiecte sociale semnificative orientate spre asigurarea calității	Asemenea organizații sunt foarte puține; E necesar ca APL să contribuie la crearea

dezvoltare a teritoriului – „activiștii militanți”	vieții populației	acestora, să militeze pentru crearea parteneriatului social
--	-------------------	---

Relațiile administrației publice locale cu cetățenii. În exercitarea atribuțiilor autoritățile administrației publice locale întrețin cu cetățenii tot ansamblul de relații: de autoritate, de cooperare, de control, de prestări servicii, de reprezentare.

Relațiile de autoritate, de exemplu, sunt determinate de dreptul autorităților administrației publice locale de a-și impune voința sa unilaterală prin adoptarea deciziilor obligatorii pentru aceștia. Aceste acțiuni ale autorităților administrației publice locale rezultă din atribuțiile cu care ele sunt abilitate prin lege.

Prin relațiile de cooperare se asigură, de fapt, participarea cetățenilor la realizarea afacerilor publice, inclusiv la procesul decizional. Relațiile de cooperare cu cetățenii pot fi realizate pe cale directă, când cetățenii în mod individual sau colectiv participă la realizarea unor sarcini promovate de administrația locală, sau pe cale indirectă, când cetățenii sprijină acțiunile administrației publice locale fără a participa nemijlocit la aceste acțiuni.

Relațiile de control derivă din dreptul autorităților administrației publice locale de a controla executarea de către cetățeni a prevederilor legislației, precum și a propriilor decizii, care prevăd participarea cetățenilor în anumite acțiuni. Aceasta se referă la achitarea de către cetățeni către administrația publică locală a anumitor prestații, cum ar fi, de exemplu, plata diferitelor categorii de impozite, taxe și altele.

Relațiile de prestări servicii presupun organizarea de către autoritățile administrației publice locale a unor servicii, care, fiind puse la dispoziția cetățenilor, le satisface unele necesități materiale și spirituale.

Relațiile de reprezentare dintre autoritățile administrației publice locale și cetățeni se realizează prin mai multe forme. Cetățenii pot delega, în anumite circumstanțe, reprezentanții lor, fie direct în autoritățile administrației publice locale, fie în diferite formațiuni de lucru, create regulamentar de către autoritățile administrației publice locale, în scopul soluționării anumitor probleme. Aceasta permite membrilor comunității de a provoca mai hotărât interesele cetățenilor, iar autorităților administrației publice locale – de a ține seama mai bine de doleanțele acestora.

REPREZENTANTUL GUVERNULUI ÎN TERITORIU

1. Instituția reprezentantului Guvernului în teritoriu

Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, principiul autonomiei locale însuși fiind unul din acestea. Din acest principiu rezultă că trebuie să existe o legătură organică între autonomia locală și lege, dintre interesele locale și interesele naționale exprimate prin lege. Așa se explică, considera A.Iorgovan, de ce în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie este un reprezentant al statului, mai exact al executivului central, cu rolul de a veghea asupra aplicării legii de către autoritățile administrației publice locale, inclusiv ale comunităților autonome.¹

Potrivit prevederilor articolului 8 al Cartei Europene a Autonomiei Locale, orice control administrativ asupra autorităților locale nu poate fi exercitat decât potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau lege. Orice control administrativ al activității autorităților locale nu trebuie în mod normal să aibă în vedere decât a asigura respectul legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ, poate, totuși să cuprindă un control de oportunitate exercitat de autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile a căror execuție este delegată colectivităților locale.

Controlul de tutelă administrativă, în viziunea profesorului V.Popa, este necesar din următoarele puncte de vedere:

în primul rând, pentru că autoritățile descentralizate girează servicii publice, care trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu, iar statul este direct interesat pentru buna funcționare a acestor servicii publice;

în al doilea rând, în cazul descentralizării, autoritățile centrale sunt obligate să vegheze ca nu cumva interesele locale sau regionale să fie satisfăcute în detrimentul intereselor generale;

în al treilea rând, puterea centrală trebuie să vegheze ca autoritățile locale să satisfacă în condițiile cele mai bune nevoile locale;

în al patrulea rând, autoritatea centrală trebuie să vegheze

¹ Iorgovan, A. Tratat de drept administrativ. Vol.1. Ed. A IV-a rev.- București: ALL Beck, 2005, p.466.

la menținerea unității statului.¹

Descentralizarea administrativă nu poate fi concepută fără instituția reprezentantului statului în teritoriu. Respectiva instituție specializată având rolul de a îndeplini două funcții esențiale:

- controlul legalității actelor emise de autoritățile publice locale,
- conducerea generală a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu.

Constituția Republicii Moldova adoptată la 29 iulie 1994 a pus fundamentul constituirii unui nou sistem administrativ de nivel local. În art.109 au fost înserate principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale: autonomia locală; descentralizarea serviciilor publice; eligibilitatea autorităților publice locale; consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Însă legile adoptate ulterior nu numai că nu au dezvoltat principiile constituționale, dar putem afirma cu certitudine, chiar au deviat de la ele, fiind menținute practicile sovietice privind tutela excesivă a statului asupra autorităților publice locale și vechea delimitare teritorial-administrativă.

Astfel, *Legea privind administrarea publică* nr.310-XIII din 07.12.94² în art.7 prevedea că președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor sunt aleși de consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, din rândul consilierilor și sunt confirmați în funcție de Președintele Republicii. În cazul neacceptării repetate de către consilieri a candidaturii propuse, Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului, în termen de 10 zile numea președintele comitetului executiv raional sau primarul.

Conducătorii autorităților administrației publice locale, potrivit art.45, erau persoane oficiale ale autorității executive supreme în teritoriu, ceea ce înseamnă că ei, în afară de funcțiile atribuite de lege, exercitau și funcții de tutelă administrativă, ca reprezentanți ai puterii executive supreme. Nu s-a înțeles, s-au nu s-a vrut să se înțeleagă că tutela administrativă a statului trebuie exercitată nu de autoritățile alese locale ci de reprezentanți numiți de Guvern.

La sfârșitul anului 1998 a fost adoptat un nou set de legi

¹ Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. – Chișinău: TISH, 2008, p.15.

² Publicată în: Monitorul Oficial nr.3-4/43 din 14.01.1995.

privind administrația publică locală. Au fost lichidate vechile raioane și organizate în locul lor 10 județe, iar noua *Lege privind administrația publică locală* nr.186-XIV din 06.11.98¹, a fost corelată cu rigorile europene și principiile constituționale.

Un moment deosebit de important a fost legiferarea instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu – Prefectul, căruia i-au fost atribuite funcții specifice unei astfel de instituții:

a) conducerea serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice,

b) supravegherea respectării pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate.

Conducerea serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unități administrativ-teritoriale, de fapt era atribuția de bază a prefectului, chintesența instituției reprezentantului Guvernului în teritoriu, ce asigura principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice ale autorităților locale și județene.

Atribuția de a veghea respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale constituia atribuția de tutelă administrativă a statului asupra autorităților publice locale, pe care statul o realiza prin intermediul prefectului. Menționăm că până în 1998, în conformitate cu prevederile art. 4 pct. 1 al *Legii cu privire la Procuratura* nr. 902-XII din 29.01, organele procuraturii erau abilitate să supravegheze executarea exactă și unitară a legilor de către ministere și departamente, autoritățile administrației publice locale.

Prefectul se afla în relații de colaborare și legalitate cu autoritățile publice locale deliberative și executive. Prefectul era obligat să prezinte anual consiliului județean, respectiv, organului deliberativ al unității teritoriale autonome cu statut special și consiliului municipal Chișinău informații cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în

¹ Legea a fost publicată în Monitorul Oficial nr.14-15/60 din 12.02.1999 și republicată în Monitorul Oficial nr.33-35 din 07.03.2002.

municipiul Chișinău.

După alegerile parlamentare din 2001, majoritatea comunistă, din considerente corporative, a luat decizia de a reveni la vechea structură administrativ-teritorială, de a redefini sistemul administrației publice locale în baza principiului consolidării verticalei puterii. Instituția prefectului, într-o astfel de abordare a problemei, devenise lipsită de sens.

Odată cu dispariția prefectului, a dispărut și funcția de conducerea a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu, precum și funcția de tutelă administrativă sau, mai bine zis, controlul legalității actelor emise de autoritățile publice.

Grație faptului că noua reformă nu a fost pregătită, bine gândită și argumentată, s-a creat o situație confuză, care a durat aproape doi ani, timp în care funcțiile lichidate nu avea cine să le execute. În acest sens autorii și-au adus aminte că în sistemul sovietic funcția de control a legalității actelor o îndeplinea procurorul și, fără a ezita prea mult, a apărut un proiect de lege prin care procurorului i s-a încredințat iarăși această funcție, pe care o va îndeplini împreună cu președintele comitetului executiv raional. Însă prin modificările art.124 din Constituție efectuate în luna mai 2000, procuratura a fost lipsită de funcția de supraveghere și din aceste considerente reglementarea respectivă era neconstituțională.

Altă soluție a fost Președintele comitetului executiv raional, care obținuse o dublă calitate, de reprezentant al Guvernului în teritoriu și de președinte al comitetului executiv raional, care era și organul executiv al consiliului raional.¹

Legea privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18.03.2003, a stabilit organul abilitat cu exercitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale. Conform art. 70 alin. (1) al legii menționate Cancelaria de Stat este responsabilă de organizarea controlului administrativ al legalității activității autorităților administrației publice locale, exercitat de structurile proprii sau prin intermediul oficiilor teritoriale din subordine.

Procedura exercitării controlului de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat și atribuțiile acestora au fost stipulate în

¹ Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. – Chișinău: TISH, 2008, p.29-30.

Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiului teritorial al Cămarilor de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.992 din 12 august 2003 *Cu privire la oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat*¹.

E lesne de observat că legiuitorul, dacă e să comparăm cu competențele atribuite anterior prefectului, a investit Cămarile de Stat cu o singură funcție specifică, realizată prin intermediul oficiilor sale teritoriale - exercitarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale.

În septembrie 2006, Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului (redenumite astfel din 25.02.2005, potrivit Hotărârii Guvernului nr.206 din 18.02.2005), în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 14.09.2006 *Cu privire la reorganizarea oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului*,² au fost reorganizate prin transformare, în direcții teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale.

Direcțiile teritoriale control administrativ ale Ministerului Administrației Publice Locale au preluat integral funcțiile, inclusiv procedurale, ale oficiilor teritoriale ale Aparatului Guvernului.

Direcțiile teritoriale control administrativ și-au menținut statul de subdiviziuni desconcentrate în teritoriu, dar deja ale Ministerului Administrației Publice Locale, menite să îndeplinească prerogativele acordate de actele legislative și normative în ceea ce privește controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășurau activitatea.

Vom menționa că Oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului n-au fost instituite în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială, ci potrivit fostei structuri județene (Bălți, Cahul, Edineț, Hâncești, Orhei, Florești, Ungheni, Chișinău), incluzând în raza de deservire a acestor Oficii teritoriale mai multe raioane.

După alegerile parlamentare din 2009, Ministerul Administrației Publice Locale nu s-a mai regăsit în noua structură a Guvernului, iar Aparatul Guvernului a fost reorganizat în Cămarile de Stat.

Potrivit prevederilor *Regulamentului privind organizarea și*

¹ Publicată în Monitorul Oficial nr.182-185 din 12.08.2003.

² Publicată în Monitorul Oficial nr.150-152 din 22.09.2006.

funcționarea Cancelariei de Stat aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 657 din 06.11.2009¹, Cancelaria de Stat este autoritatea publică care asigură organizarea activității Guvernului în vederea realizării de către acesta a politicii interne și externe a statului, crearea cadrului general pentru definirea priorităților de activitate a Guvernului, suportul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice de către autoritățile guvernamentale, monitorizarea implementării programului de guvernare, prezentarea materialelor analitice și informaționale, pregătirea proiectelor de acte ale Guvernului, inclusiv realizarea dreptului de inițiativă legislativă, și verificarea executării acestora, precum și exercitarea de către Guvern a prerogativelor ce țin de relațiile sale cu autoritățile administrației publice locale.

În materie de relații cu autoritățile administrației publice locale Cancelaria de Stat are următoarele atribuții:

a) asigură coordonarea politicilor în domeniul descentralizării și exercită coordonarea generală, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, a activității serviciilor publice desconcentrate;

b) asigură exercitarea de către Guvern a prerogativelor legale în relațiile acestuia cu autoritățile administrației publice locale, inclusiv organizarea controlului administrativ al activității autorităților respective, exercitat direct sau prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

Prin Hotărârea Guvernului R.Moldova *Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat* nr. 845 din 18.12.2009² guvernul a reconfirmat lista oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat și unitățile administrativ-teritoriale deservite, a aprobat *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, și a stabilit structura și statele de personal ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Efectivul-limită al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat a fost stabilit în număr de 98 de unități.

Instituția reprezentantului guvernului în teritoriu în țările Uniunii Europene. În cea mai mare parte a țărilor Uniunii Europene, există la nivel local reprezentanți ai statului, care exercită cel mai adesea funcții de poliție administrativă, de administrație

¹ Publicată în: Monitorul Oficial nr.162/724 din 10.11.2009.

² Publicată în: Monitorul Oficial nr.189-190/923 din 22.12.2009.

generală și de control al actelor autorităților locale.

Prezentăm unele aspecte, preluate din lucrarea D.Tofan „Instituții administrative europene”, referitor la reprezentantul statului la nivel local în țările Uniunii Europene¹. Astfel, în Belgia, este vorba de *Guvernatorul provinciei*; în Germania - *consilierul de Land*; în Grecia, Italia și Franța există la *prefect* (și sub-prefect); în Spania - *Guvernatorul civil*; în Luxemburg - *Comisarul de district*; în Olanda - *Comisarul Reginei*, numit Guvernator în provincia Limburg; în Portugalia - *Guvernatorul civil de district*.

În Belgia, *Guvernatorul provinciei*, este atât un organ al Guvernului federal, cât și al provinciei; el este numit și revocat de Rege, reprezintă Guvernul federal și conduce lucrările Delegației permanente. De asemenea, el conduce lucrările comisiei interministeriale care coordonează serviciile deconcentrate ale ministerelor. Guvernatorul poartă responsabilitatea pentru aducerea la îndeplinire a actelor normative federale, comunitare și regionale.

În Danemarca, în fiecare comitat funcționează un Birou de supraveghere, compus din prefect, reprezentantul Guvernului și 4 membri ai Consiliului comitatului, desemnați de acesta, care exercită controlul administrativ general, *a posteriori*, asupra actelor comunelor.

În majoritatea acestor țări reprezentantul statului are și rolul de a coordona serviciile exterioare ale diferitelor ministere, în altele acest rol revine unui reprezentant al Ministerului de Interne (de exemplu, în Danemarca), în altele unui reprezentant al Guvernului (de exemplu, în Grecia) iar în altele unui reprezentant al Primului-ministru.

În Finlanda, în fiecare din cele 6 provincii organizate la nivel regional, ca simple circumscripții administrativ-teritoriale ale statului, funcționează un organ deconcentrat numit *Biroul de stat provincial*, condus de *Guvernator*, numit de Președintele Republicii. Guvernatorul conduce serviciile statului din provincie și exercită controlul administrativ asupra colectivităților locale, în formele stabilite de lege.

Există diferențe de la o țară la alta, atât sub aspectul competenței, al mijloacelor de care dispune dar și al prestigiului de care se bucură acesta, după cum și în Franța au existat variații de-a lungul timpului, în ce privește rolul și puterile prefectului.

Astfel, în Franța, prefectul, până la reforma din anul 1982, nu

¹ Tofan, D. Instituții administrative europene.- București: Editura C.H.Beck, 2006, p.110-111.

era doar un reprezentant al Guvernului, ci și o autoritate executivă a consiliului departamental. După reforma administrativă din anul 1982, prefectul este calificat drept *comisar al Republicii*, el fiind numit prin decret al Consiliului de Miniștri, semnat de Președintele Republicii și îndeplinește următoarele funcții: a) reprezentant al statului; b) reprezentant al Guvernului; c) autoritate de administrație generală și d) șeful serviciilor statului din departament.

Dublul caracter al funcției de prefect, *politic și administrativ*, în egală măsură, „delegat al guvernului”, dar și *însărcinat cu atribuții administrative întinse*, impunea în ce privește statutul său, o opțiune inițială: fie guvernul putea alege să-și conserve la „discreția” sa acești reprezentanți, aspect care ar fi presupus refuzarea oricărei garanții cu privire la carieră; fie, invers, guvernul putea prefera să regăsească în aceștia specialiști în administrație, aspect care ar fi presupus o anumită pregătire profesională și garanții de stabilitate.”

Astfel, după cum se pune accentul pe aspectul politic al funcției sau pe aspectul administrativ, statutul său poate fi interpretat în două sensuri opuse. Dar, în practică, cele două aspecte coexistă și sunt în egală măsură esențiale; a trebuit să se ajungă la un compromis. Există deci un corp prefectoral, în care se poate face carieră, fiind vorba despre partea caracterizată prin stabilitate, dar garanțiile de carieră sunt reduse pentru a lăsa guvernului o marjă de libertate cu privire la reprezentanții săi direcți.

Rămâne a fi destul de important și rolul prefectului de a exercita controlul de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale.

În Austria, stat federal, la nivelul *districtului*, circumscripție administrativ-teritorială ce reprezintă un nivel de deconcentrare atât pentru land, cât și pentru federație, funcționează *prefectura*, organ al landului și al federației care îndeplinește atribuțiile administrative ale acestora și supraveghează activitatea administrațiilor comunale. *Prefectul*, numit de șeful Guvernului landului, reprezintă landul și federația și exercită un *control administrativ de legalitate, a posteriori*, asupra actelor autorităților comunale.

Una din problemele care se ridică în mai multe țări privește rolul acestui reprezentant al Statului în calitate de *coordonator al serviciilor diferitelor ministere*. Ne putem întreba dacă el este de fapt un reprezentant al Ministerului de Interne sau dacă nu este mai degrabă un reprezentant al Guvernului, în ansamblul său, și în special al Primului-ministru.

Prima ipoteză se aplică în Landurile germane, în Luxemburg, în

Portugalia, în practică, în Italia, iar până în 1992 și în Belgia.

Spre exemplu, în Germania, *controlul administrativ asupra actelor arondismentului* este exercitat de un organ intermediar deconcentrat al Landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului.

A doua ipoteză este aplicabilă în Grecia, Spania, Franța și Olanda.

Până și în Franța, unde funcția rămâne importantă și prestigioasă, prefectii întâmpină dificultăți pentru a-și impune autoritatea asupra directorilor serviciilor exterioare ale ministerelor.

2. Atribuțiile Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat

Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt organizate și funcționează ca subdiviziuni desconcentrate în teritoriu a Cancelariei de Stat, menite să îndeplinească prerogativele acordate prin *Legea privind descentralizarea administrativă* nr.435-XVI din 28 decembrie 2006, *Legea privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006, *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.657 din 6 noiembrie 2009, *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009 și alte acte legislative și normative privind implementarea politicilor de descentralizare administrativă și controlul asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea pe teritoriul în care acestea își desfășoară activitatea. Oficiul activează fără statut de persoană juridică.

Una din sarcinile importante ale Oficiilor este de a contribui la realizarea strategiei și obiectivelor cuprinse în Programul de activitate a Guvernului în limitele teritoriul în care își desfășoară activitatea.

Potrivit prevederilor punctului 8 al *Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, în teritoriul în care își desfășoară activitatea, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt abilitate să exercite următoarele atribuții:

a) coordonarea activității generale a serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale;

b) monitorizarea modului de conlucrare dintre autoritățile

administrației publice locale și serviciile publice desconcentrate în soluționarea problemelor în teritoriu;

c) participarea la coordonarea implementării politicilor de descentralizare administrativă și monitorizarea procesului de descentralizare administrativă, în comun cu serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale;

d) colectarea datelor statistice necesare fundamentării și estimării impactului politicilor de descentralizare administrativă;

e) participarea la elaborarea, analiza și actualizarea, în comun cu serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, a standardelor minime de cost și de calitate a serviciilor publice și de utilitate publică din teritoriu;

f) participarea la monitorizarea aplicării de către autoritățile administrației publice locale a standardelor minime de calitate la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică;

g) controlul obligatoriu, sub aspectul legalității:

- deciziilor consiliilor locale de nivelul întâi și ale celor de nivelul al doilea, inclusiv al actelor normative emise de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia;
- actelor normative emise de către pretor, primar, președintele raionului, Guvernatorul și Comitetul executiv al unității teritoriale autonome Găgăuzia;
- actelor privind organizarea tuturor licitațiilor și actelor de atribuire a terenurilor;
- actelor de angajare și ale celor de eliberare a personalului din administrația publică locală;
- dispozițiilor ce țin de cheltuieli sau angajamente financiare de cel puțin 30000 lei – în unitatea administrativ-teritorială de nivelul întâi, și de cel puțin 300000 lei – în unitatea de nivelul al doilea;
- actelor emise în exercitarea unei atribuții delegate de stat către autoritățile administrației publice locale;
- oricărui act administrativ (decizie, dispoziție), al autorității administrației publice locale, solicitat de către consiliul local, secretar, primar, președintele raionului, persoanele fizice sau juridice, precum și în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare;

h) monitorizarea, în procesul exercitării controlului de oportunitate, a executării de către autoritățile administrației publice locale a atribuțiilor delegate și executate de acestea în numele statului;

i) exercitarea altor atribuții prevăzute de cadrul legislativ și normativ în vigoare.

În scopul exercitării atribuțiilor ce le revin în ceea ce privește coordonarea activității generale a serviciilor publice descentralizate și implementarea politicilor de descentralizare administrativă, Oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat sunt abilitate să întreprindă următoarele acțiuni:

a) să solicite, în condițiile legii, informații privind activitatea desfășurată de serviciile publice descentralizate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale, ale unității teritoriale autonome cu statut juridic special și ale municipiului Chișinău;

b) să întocmească rapoarte cu privire la activitatea serviciilor publice descentralizate, să semnaleze divergențele apărute între acestea și autoritățile administrației publice locale și să intervină cu propuneri de mediere a acestora;

c) să convoace și să examineze, în comun cu conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor, altor autorități administrative centrale, mecanismul și modul de executare a unor sarcini și acțiuni care se efectuează în comun;

d) să colaboreze cu subdiviziunile teritoriale ale Ministerului Afacerilor Interne, care sunt obligate să coordoneze cu șeful Oficiului acțiunile de amploare ce urmează a fi întreprinse în vederea exercitării atribuțiilor de menținere a ordinii publice și de prevenire a infracțiunilor;

e) să solicite de la persoanele fizice și juridice informații necesare pentru executarea atribuțiilor sale;

f) să monitorizeze executarea de către autoritățile administrației publice locale a atribuțiilor delegate și executate de către aceștia în numele statului;

În ceea ce privește controlul legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale Oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat sunt abilitate:

a) să notifice, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, invocând motive legal întemeiate, autorității locale această ilegalitate și solicitând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială;

b) să sesizeze, dacă autoritatea emitentă a actului considerat ilegal nu l-a modificat sau nu l-a abrogat în termen de 30 de zile sau nu a reexaminat actul contestat, instanța de contencios administrativ – în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau retrage acest act, iar în cazul în care autoritatea locală emitentă nu a luat nici o atitudine – în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare a actului în cauză;

c) să sesizeze direct, dacă consideră că actul poate avea consecințe grave sau pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, notificând acest fapt de îndată autorității locale emitente;

d) să solicite, odată cu sesizarea instanței de contencios administrativ, suspendarea actului contestat sau dispunerea altor măsuri provizorii;

e) să solicite autorității administrației publice locale furnizarea, în termen de 10 zile, a copiilor de pe toate documentele și alte informații necesare, să audieze factorii de decizie, persoanele fizice, reprezentanții persoanelor juridice, solicitându-le explicații asupra circumstanțelor ce prezintă interes pentru obiectivitatea și plenitudinea controlului administrativ;

f) să sesizeze imediat organele de drept competente, în cazul în care rezultatele controlului asupra legalității actelor emise de autoritățile administrației publice locale denotă existența unei încălcări a legislației care atrage răspunderea penală, comunicând acest lucru Cancelariei de Stat;

g) să verifice, până la data de 10 a fiecărei luni, lista actelor adoptate în luna precedentă de primar, primarul general președintele raionului și autoritățile executive ale unității teritoriale autonome Găgăuzia și să inițieze, în termen de 30 de zile de la data primirii listei menționate, controlul legalității oricărui act care nu face obiectul unui control obligatoriu. Responsabil de transmiterea listei respective este secretarul consiliului local sau, după caz, al consiliului municipal/raional, sau persoana desemnată de autoritățile executive corespunzătoare.

În conformitate cu prevederile punctului 12 al *Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt obligate:

a) să exercite coordonarea activității generale a serviciilor

publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale;

b) să întocmească raporturi cu privire la activitatea desfășurată de serviciile publice desconcentrate în raza teritorială de activitate, să semnalizeze divergențele apărute între acestea și autoritățile administrației publice locale și să propună acțiuni concrete de mediere a acestora;

c) să exercite controlul asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare;

d) să respecte proporționalitatea între amploarea intervenției și importanța intereselor pe care le protejează;

e) să nu admită limitarea dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență.

Direcțiile teritoriale control administrativ deserveșc, fiecare, câteva raioane. Oficiul are sediul în orașul (municipiul) în care își desfășoară activitatea și este stabilit prin hotărâre de Guvern.

În lista de mai jos, prezentăm Direcțiile teritoriale control administrativ și unitățile administrativ-teritoriale deserveite:

1. Oficiul teritorial Cahul, cu sediul în or.Cahul, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Cahul, Cantemir, Taraclia.

2. Oficiul teritorial Edineț, cu sediul în or.Edineț, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Edineț, Briceni, Donușeni, Ocnîța.

3. Oficiul teritorial Drochia, cu sediul în or.Drochia, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Drochia, Soroca, Florești.

4. Oficiul teritorial Hîncești, cu sediul în or.Hîncești, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Hîncești, Leova, Cimișlia, Basarabeasca.

5. Oficiul teritorial Orhei, cu sediul în or.Orhei, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Orhei, Rezina, Șoldănești, Telenești.

6. Oficiul teritorial Ungheni, cu sediul în or.Ungheni, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Ungheni, Nisporeni, Călărași.

7. Oficiul teritorial Chișinău, cu sediul în mun.Chișinău, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Chișinău, Criuleni, Dubăsari, Ialoveni, Strășeni.

8. Oficiul teritorial Bălți, cu sediul în mun.Bălți, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Bălți, Fălești, Glodeni, Rîșcani, Sîngerei.

9. Oficiul teritorial Căușeni, cu sediul în or.Căușeni, deservește următoarele unități administrativ-teritoriale: Anenii Noi, Căușeni, Ștefan Vodă.

10. Oficiul teritorial Comrat, cu sediul în or.Comrat, deservește Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Gagauz-Yeri).¹

3. Atribuțiile șefului Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat

Conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu. În calitate sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu, șeful Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat este abilitat să îndeplinească următoarele atribuții principale:

a) asigură realizarea intereselor naționale pe plan local care se manifestă prin respectarea legilor, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor Guvernului și altor acte normative;

b) asigură coordonarea generală a activității serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale, constituite în unitățile administrativ-teritoriale;

c) înaintează propuneri de modificare și completare a cadrului legal ce reglementează sfera de activitate a autorităților administrației publice locale, pe care le prezintă Cancelariei de Stat;

d) sesizează Cancelaria de Stat și autoritățile administrației publice centrale de resort despre încălcările depistate în activitatea serviciilor publice desconcentrate;

e) organizează și exercită controlul asupra legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, care sunt obligate să le remită Oficiului, conform *Legii privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006 și *Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat*;

f) în comun cu autoritățile administrației publice locale și cu

¹ Hotărârea Guvernului R.Moldova *Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat* nr. 845 din 18.12.2009, Anexa III.

participarea reprezentanților acestora și a serviciilor publice desconcentrate în teritoriu, precum și la indicația conducerii Cancelariei de Stat, instituie comisii competente în scopul examinării obiective a circumstanțelor ce au servit drept temei la adoptarea deciziilor, considerate nelegitime. Hotărârile comisiilor instituite, după coordonarea cu Cancelaria de Stat, se dau publicității și servesc drept recomandare în activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, în scopul prevenirii încălcărilor și derogărilor de la legislația în vigoare, contribuind la stabilirea și dezvoltarea unor relații de conlucrare eficientă între autoritățile administrației publice locale și subiecții controlului administrativ. În acest sens, comisiile vor înainta propuneri de modificare și completare a cadrului legal;

g) în comun cu autoritățile administrației publice locale, organizează și asigură participarea angajaților Oficiului la ședințele consiliilor locale;

h) inițiază procedura de sancționare administrativă a secretarului consiliilor locale de nivelul întâi și celor de nivelul doi, în cazul în care acesta nu-și onorează obligațiile ce țin de modul și termenele de transmitere către Oficiu a actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale și a altor documente și informații prevăzute de legislația în vigoare;

i) inițiază procedura de dizolvare a consiliului local de nivelul întâi și nivelul al doilea, în conformitate cu prevederile art.25 și art.48 ale *Legii privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 2812.2006;

j) propune ministrului de stat, în condițiile legii, numirea în funcție a angajaților Oficiului, inclusiv a șefului adjunct al Oficiului, elaborează fișele postului și înaintează propuneri de stimulare și sancționare a angajaților respectivi;

k) îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini remise de Cancelaria de Stat.

Șeful Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat este responsabil de realizarea următoarelor activități:

a) crearea și asigurarea condițiilor normale de funcționare, perfecționare și instruire profesională continuă a angajaților;

b) asigurarea unei conlucrări eficiente cu autoritățile administrației publice locale și serviciile publice desconcentrate și descentralizate în teritoriul în care își desfășoară activitatea;

c) acordarea ajutorului metodologic și consultativ juridic autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și nivelul al

doilea;

d) organizarea și desfășurarea seminarelor, lecțiilor, conferințelor, atât în cadrul Oficiului, cât și în localitățile din teritoriul în care își desfășoară activitatea;

e) monitorizarea și generalizarea activității Oficiului, inclusiv pe domenii aparte, în vederea înaintării propunerilor de perfecționare a cadrului legal existent;

f) asigurarea evidenței și păstrării corespunzătoare a documentelor de serviciu și a actelor autorităților administrației publice locale, transmise, conform legii, în vederea exercitării controlului de legalitate;

g) asigurarea recepționării și examinării, în conformitate cu legislația în vigoare, a petițiilor parvenite de la cetățeni, persoane juridice și organizații obștești din teritoriul în care își desfășoară activitatea;

h) prezentarea, semestrial sau ori de câte ori este necesar, Cancelariei de Stat a rapoartelor privind activitatea Oficiului în domeniul coordonării serviciilor publice desconcentrate și controlului administrativ;

i) asigurarea pazei și integrității patrimoniului gestionat de Oficiu.

În activitatea sa șeful Oficiului este asistat de șefii adjuncți ai Oficiului, numiți în și eliberați din funcție, ca și ceilalți colaboratori ai Oficiului, de ministrul de stat. Menționăm că și șeful Oficiului este numit în și eliberat din funcție la propunerea ministrului de stat, dar prin hotărâre de Guvern.

În lipsa șefului Oficiului, atribuțiile și obligațiile ce-i revin, conform legislației, le exercită unul dintre șefii adjuncți ai Oficiului. Șeful adjunct al Oficiului este responsabil nemijlocit de coordonarea activității serviciilor publice desconcentrate în teritoriul administrat, precum și de exercitarea altor atribuții prevăzute de *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat* și stabilite în fișa postului.

CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN INSTITUȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

1. Esența și funcțiile culturii organizaționale

Cultura organizațională, reprezintă un complex de comportamente, practici și sisteme de valori care asigură și guvernează coeziunea membrilor săi. Bazele culturii organizaționale stau în cultura națională pentru că regulile, normele, valorile regăsite într-o instituție publică își au sorginea în regulile, normele și valorile promovate la nivelul culturii naționale.

Cultura organizațională în viziunea lui Edgar Schein, include câteva elemente constitutive:

- a) regulile de comportament,
- b) normele care se dezvoltă în cadrul grupelor de muncă,
- c) valorile dominante adoptate de organizație,
- d) filosofia care calăuzește politica unei organizații față de partenerii sociali,
- e) regulile stabilite într-o organizație pentru funcționarea ei eficientă,
- f) spiritul și climatul ce caracterizează instituția în mediul intern și în relațiile cu mediul extern.

Importanța studierii culturii organizaționale este dată de valențele practice pe care le prezintă acest instrument utilizat, tot mai des, în potențarea performanțelor instituției. Diagnosticarea dimensiunilor culturii organizaționale permite observarea comportamentului uman în organizație și punerea în valoare a realităților instituției relevante pentru funcționarea acesteia. Cultura poate contribui atât la adaptarea în fața mediului extern, dar și la nevoia de integrare internă prin aderența întregului personal la obiectivele strategice ale instituției, coeziunea grupelor de muncă fiind vitală pentru funcționarea eficientă.¹

În cadrul instituțiilor administrative acționează oameni, ceea ce presupune relații între ei, cunoștințe pe care aceștia le acumulează și le aplică, mituri pe care le generează, valori la care aderă și pe care le propun ca referință în relațiile cu lumea din jur.

Fiecare organizație reprezintă atât un univers structural și tehnologic, cât și un univers cultural. Așadar, există două

¹ Petelean Ad. Dimensiuni ale culturii organizaționale. [On-line], [citat 10.11.07]. Accesibil: < <http://www.orizont.net/clubRO/crmd/crm/revista/nr4/nr4-1.html>>

universuri pe cât de distincte, pe atât de complementare: unul tehnologic în constituire și raționalist în orientare, și altul uman în constituire și cultural în orientare.

O organizație se caracterizează printr-un sistem de valori care alcătuiesc „profilul cultural” al acesteia. Fiecare organizație este fondată pentru realizarea unui anumit scop, acțiunea umană fiind orientată spre un scop bine definit. Scopurile au prioritate în fața celorlalte componente ale instituției, întrucât doar prin raportare la ele se proiectează structura instituției. Ele sunt considerate fundamentul activităților de muncă, respectiv al responsabilităților asociate sarcinilor concrete de muncă. Deci scopul în sine presupune anumite valori. Obiectivele instituției sunt formulate sub influența opiniei publice, a plătitorilor de taxe și impozite, a locuitorilor.

Pe lângă valorile care determină funcționarea instituției, din cultura organizațională fac parte valorile și normele comportamentale. Valorile reprezintă soluții comune ale membrilor instituției respective la problemele existențiale și determină comportamentul lor social. Pe baza acestor valori se definesc regulile vieții sociale, normele de comportament, în raport cu acestea se formează atitudinile. Organizațiile își poate realiza scopurile lor doar în condițiile respectării ordinii funcționale și structurale, ceea ce reprezintă un factor al stabilității sale. Ordinea în organizație este asigurată de comportamentul de muncă al angajaților, de respectarea disciplinei de muncă, de conștiințiozitatea personalului, de simțul responsabilității pentru îndeplinirea sarcinilor. Disciplina, responsabilitatea, stabilitatea sunt valori ce caracterizează aspectul conservativ al activității organizaționale. Însă pentru a supraviețui într-un mediu în continuă schimbare, organizațiile au nevoie de implementare a inovațiilor, de schimbare a structurii, a formelor de activitate, ceea ce înseamnă că inovația, inițiativa, creativitatea sunt valori importante orientate spre transformarea organizațională.

O componentă a culturii instituției este cunoașterea, care reprezintă sistemul de cunoștințe și abilități pe care le folosesc indivizii pentru a-și rezolva problemele cu care se confruntă. Ea include atât teoriile, cât și practicile, regulile cotidiene și indicațiile pentru acțiune. Modelele cognitive stau la baza acțiunilor indivizilor. Procesul de dobândire a cunoștințelor este un proces lent, care evoluează în timp și care are atât o dimensiune individuală, cât și una colectivă. Informația existentă într-o

organizație este stocată în memoria, experiența, talentele, abilitățile individuale ale angajaților.

Cunoașterea colectivă constă din rețelele de relații care se stabilesc între persoane, regulile, normele și valorile împărtășite de membrii colectivului și nu reprezintă o simplă însumare a informației deținute de indivizi.

În structura relațiilor sociale din cadrul instituției deosebim două nivele: **normativ**, care se referă la valori, norme și se constituie într-un set relativ coerent și consistent de reguli nescrise, de credințe comune ce reglementează comportamentul participanților la interacțiunile și activitățile practice din cadrul instituției și **comportamental**, care se referă la comportamentul real, la activitățile și interacțiunile dintre participanți.

Când acțiunile echipei se bazează pe valorile oficializate, cultura are șansa de a deveni puternică. Ea trebuie doar consolidată, adică valorile nu sunt numai declarate, ci împărtășite de către membrii colectivului. Cultivarea valorilor comune duce la integrarea și consolidarea efortului tuturor angajaților, a devotamentului față de instituția în care activează. Dacă interesele angajatului coincid cu cele ale instituției, el are un atașament deosebit față de aceasta, considerând-o a sa, și astfel sporind eficacitatea activității organizaționale, ridicându-se nivelul eficienței muncii, fiind folosite mai rațional timpul și resursele. Atunci când funcționarii sunt motivați în munca lor, când există încredere și înțelegere reciprocă între angajați și conducător, instituția poate fi condusă ca un organism integral cu ajutorul unor valori și norme de comportament. Cultura organizațională exercită o mare influență asupra funcționarilor, conducătorii fiind interesați de ea, deoarece este o modalitate de sporire a eficacității organizaționale.¹

Funcțiile principale ale culturii organizaționale sunt:

Funcția cognitivă a culturii organizaționale concentrează în sine experiența socială a grupului.

Cultura are capacitatea de a acumula cunoștințele despre modul de efectuare a activității, face posibilă cunoașterea caracteristicilor acesteia. Fără îndoială, informația și cunoașterea implică, în mod complementar, dimensiunea *educativă*, de *instruire*, ceea ce înseamnă că aspectele explicative sunt însoțite

¹ Zelenschi, A. Cultura organizațională și rolul ei în managementul modern: Teza de doctor în științe filosofice.- Chișinău, 2004, p.56-62.

mereu de aspecte valorizante, evaluative.

Funcția axiologică constă în păstrarea și transmiterea valorilor și tradițiilor instituției. Cultura organizațională este principala depozitară a valorilor și tradițiilor specifice fiecărei organizații, ea fiind conturată în decursul timpului. Important este, mai ales, atunci când se schimbă generațiile în cadrul instituției, ca acestea să se mențină.

Funcția de integrare a angajaților în cadrul instituției reflectă procesul prin care cultura organizațională sintetizează interesele tuturor indivizilor, creează sentimentul de identitate. Aceasta permite fiecărui funcționar să conștientizeze scopurile instituției, să aibă o viziune clară despre ea, să se simtă o parte dintr-un sistem, percepend rolul și responsabilitatea lui față de organizație. Funcția principală a culturii organizaționale este de a forma tuturor membrilor colectivului sentimentul de identitate, de apartenență la organizație, imaginea de „noi” colectiv.

În afară de formarea opiniei comune, cultura organizațională asigură armonizarea intereselor individuale și colective. Fiecare membru al instituției conștientizează rolul său în sistem, ceea ce se așteaptă de la dânsul și cum ar putea el să răspundă la aceste așteptări în cel mai reușit mod.

Funcția de direcționare a personalului spre realizarea sarcinilor instituției este cea mai dinamică și mai complexă funcție a culturii organizaționale.

Funcția de reglementare îndeplinită de cultura organizațională conține atât legi formale, cât și informale, care indică cum trebuie să se comporte omul în procesul muncii. Aceste legi determină modul de acțiune curent în organizație: succesiunea proceselor de efectuare a muncii, caracterul contractelor de muncă, forma schimbului de informație etc. Astfel, procesul muncii capătă un caracter sistematizat. De asemenea, conform ei sunt elaborate normele de comportament cu cetățenii, care presupune responsabilitate morală.

Funcțiile de integrare și de reglementare înlesnesc eficientizarea muncii în organizație, deoarece sentimentul de identitate și perceperea valorilor sporesc perseverența în urmărirea scopurilor și în îndeplinirea sarcinilor. Datorită existenței normelor informale, care reglementează activitatea instituției, sunt înlăturate acțiunile necoordonate, se economisește timp și resurse.

Funcția de adaptare a instituției la mediul extern.

Contextul economic, social, politic, etc. încorporează evoluții care pot afecta atât pozitiv, cât și negativ comunitatea angajaților din cadrul instituției.

Funcția de legitimare a activității organizaționale - este una dintre cele mai importante funcții ale culturii organizaționale din punctul de vedere al formării ei, deoarece explică modul de activitate în instituție și modul de comportament al funcționarilor din instituție.

Funcția de asigurare a unui cadru adecvat pentru dezvoltarea organizațională. Pentru organizațiile contemporane competitive este caracteristică dependența din ce în ce mai mare a performanțelor de capacitatea lor organizațională, a cărei esență rezidă în integrarea cunoștințelor specializate ale personalului. În realizarea acestei integrări în mod firesc, cultura organizațională are o contribuție esențială. Cercetările demonstrează că pe termen lung cunoștințele membrilor instituției constituie sursa principală a avantajelor sale competitive. Cultura organizațională trebuie să favorizeze formarea și menținerea unor modele cognitive, capabile să determine rapiditatea feedback-ului, flexibile și rezistente la amenințările exogene și endogene.¹

2. Determinanții culturii organizaționale

Cultura organizațională este determinată de o serie de factori de natură endogenă și exogenă instituției ce-și pun amprenta asupra caracteristicilor organizaționale.

2.1. Determinanții interni ai culturii organizaționale:

Influența conducătorului instituției. Conducătorul instituției are posibilitatea, prin autoritatea pe care o are, să ia decizii care să afecteze în mod efectiv funcționarii. Aceasta îi dă puterea de a influența semnificativ cultura de conducere și cultura organizațională a instituției. Leadershipul și cultura sunt interdependente. Fiecare are nevoie de celălalt. Conducătorul instituției dezvoltă, pe lângă o serie de procese de muncă și activități, o cultură de muncă, ce reflectă imaginea sa, credința sa despre ceea ce trebuie să se întâmple în instituție pentru ca aceasta să se bucure de succes.

Conducătorii sunt practic adevărate modele pentru cei din instituție, cât și pentru cei ce intră în contact cu aceasta sub o formă sau alta. Un rol deosebit pentru conducător îl reprezintă

¹ Zelenschi A. Op. cit., p.64-65.

necesitatea de a crea un scop instituționalizat (ce este ulterior concretizat în obiective) și de a da un înțeles specific activității celor pe care îi conduc, cu toate resursele de care dispun.

Sursa importantă a capacității de persuasiune a liderului, a puterii sale, o constituie propria sa bază culturală, sistemul de credințe, valori, atitudini și comportamente în care el crede cu putere și care îi marchează decisiv acțiunile.

Istoria și tradiția instituției. Natura umană este cea care determină dorința oamenilor de a-și structura viața, de a avea un cadru cunoscut în care să se miște, astfel încât ei să-și poată adapta cu succes comportamentul la cerințele mediului.

Atunci când sunt familiarizați cu un anumit context, ei se bucură de o stabilitate intelectuală și emoțională mai mare, nu trebuie să stea în permanență încordați, așteptând ca elemente imprevizibile, necunoscute să le dicteze un alt comportament decât cel obișnuit.

De aceea, ei se simt confortabil în anumite structuri, cu anumiți oameni în jurul lor, pe care-i cunosc și care nu sunt de natură să le prezinte situații inedite care să le solicite un consum suplimentar de resurse.

Chiar dacă mediul are o serie de trăsături neplăcute, le cunoști, știi cum să le eviți sau ți-ai dezvoltat deja niște mecanisme de apărare specifice.

Incertitudinea, teama apar atunci când există posibilitatea să apară elemente necunoscute, când te gândești că va trebui să schimbi o serie de lucruri fără a cunoaște însă amploarea și durata acestora.

Este evident că mulți oameni preferă stabilitatea și nu se simt în largul lor atunci când ies dintr-o anumită rutină.

Aceste modele de comportament, dezvoltate de-a lungul timpului și considerate ca norme general acceptate de componenții unei colectivități, sunt, în fapt, tradițiile pe care grupul le-a format și le perpetuează.

Istoria și tradiția reprezintă un factor puternic de modelare a culturii organizaționale. Membrii grupului își amintesc și evocă o serie de evenimente din trecut, ce transmit mesaje simbolice atât pentru ei, cât și pentru noii veniți.

Așteptările instituției. Așteptările instituției au o influență majoră asupra modului în care se comportă funcționarii. Aceste așteptări, de ambele părți, iau naștere și se fac cunoscute prin contractul psihologic care se stabilește între instituție și angajat.

Încă de la început, potențialul angajat ia cunoștință despre cererile instituției, prin intermediul modalităților de recrutare, selecție și angajare. Ele devin și mai clare în perioadă de integrare, cât și pe măsură ce noul angajat începe să lucreze și să interpreteze corect o serie de procese, fenomene din instituție.

Îmboldul de a se conforma așteptărilor instituției este unul puternic, ce își are rădăcinile în copilărie, în perioada în care copilului i se comunică de către părinți ce se așteaptă de la el și ce comportament trebuie el să adopte pentru a nu intra în conflict sau pentru a fi recompensat.

Cultura organizațională reprezintă un cadru important care-i prefigurează angajatului ce este acceptat și ce nu în instituția respectivă. Modul de comportament al șefilor, colegilor, reprezintă repere substanțiale față de care un angajat nou raportează atât propriile așteptări, cât și ideile, atitudinile ce i s-au declarat în mod formal că ar trebui urmate.

Dacă între elementele formale și informale există diferențe mari, atunci percepția angajatului va fi una conflictuală, ce va avea cel mai probabil, ca rezultat, o adaptare predominantă la structura informală și manifestarea unui comportament în consecință, cu rezultate nefavorabile pentru instituție.

Diversitatea forței de muncă. Diversitatea forței de muncă are în vedere diferențierea forței de muncă în anumite categorii, în funcție de o serie de criterii, cum ar fi: vârsta, sexul, capacitățile etc.

Mișcarea tot mai liberă a forței de muncă va determina o interacțiune tot mai mare a diferitelor categorii de persoane. Oamenii cu diferite situații sociale, pregătire, cultură, limbă vor aduce în organizație o gamă largă de percepții care le reflectă caracteristicile. Dacă ele sunt adecvat conduse, aceste diferențe pot să însemne o sursă importantă de oportunități pentru instituție. Există însă și pericolul apariției unor tensiuni și chiar a unor conflicte deschise; de aceea rolul conducătorilor este acela de a le focaliza energia către realizarea misiunii și obiectivelor instituției și să păstreze conflictul în anumite limite ce se pot dovedi benefice pentru aceasta.

Funcționarii cu diferite nevoi, diferite așteptări vor crea o serie de presiuni în organizație, care trebuie să fie corelate, armonizate și direcționate în moduri constructive pentru organizație.

Se impune în acest context ca conducătorii să-și dezvolte o serie de abilități privind conducerea unui mediu multicultural, care

să le permită construirea unui mediu favorabil manifestării diversității culturale și obținerii efectului de sinergie.

Capacitatea de a conduce într-un mediu multicultural presupune să reușești să recunoști modalitățile prin care această diversitate îmbogățește conținutul și natura relațiilor din instituție, a rezultatelor acesteia. Construirea unei culturi organizaționale puternice nu înseamnă renunțarea la elementele culturale individuale, ci ea solicită recunoașterea valorilor esențiale ale instituției, așa cum rezultă din viziunea și misiunea instituției. În consecință, ceea ce se solicită este o armonizare a valorilor, credințelor, simbolurilor individuale cu cele promovate de organizație.

Conducătorii care doresc și reușesc să păstreze o diversitate a forței de muncă creează și mediul ce oferă satisfacțiile așteptate de angajați prin oferirea posibilității de a-și manifesta identitatea culturală.

Sistemul de evaluare și motivare. În general, instituțiile evaluează ce este important pentru ele.

Numeroase instituții prezintă realizările în lunile curente și le compară cu nivelul previzionat sau cu realizările din perioadele anterioare. Se asigură astfel un feedback permanent pentru conducători și ceilalți angajați, aceștia putând să se raporteze din punctul de vedere al performanțelor cu așteptările propuse.

Maniera în care se face evaluarea (frecvența, tipul etc.) și reflectarea sa în motivarea angajaților generează un anumit comportament specific, deoarece funcționarii vor accentua acele elemente ce știu că se evaluează și care contează cel mai mult, astfel încât în final să-și maximizeze beneficiile obținute.

Tehnologia informațională și mecanismele de control. Dezvoltarea tehnologiei informaționale oferă posibilități foarte mari pentru utilizatorii săi. E-mailul, poșta vocală, video-conferințele vor amplifica interacțiunile inter-umane fără a mai fi nevoie de deplasări de câteva zile sau săptămâni, perioadă în care persoana respectivă își părăsește circuitul profesional și familial.

În mod constant, organizațiile vor apela la dezvoltarea unor rețele de tip Intranet și Internet, ce vor modifica caracteristicile relațiilor interumane din organizație, cât și rolul tot mai mare pe care conducătorii îl vor avea. Aceștia vor manifesta o flexibilitate tot mai mare și o înclinație către descentralizare, către încurajarea asumării responsabilității la toate nivelurile ierarhice.

Sistemul informațional și mecanismele de control sunt

elemente organizaționale care au evoluat foarte mult în ultimii ani. Dezvoltarea tehnologiei informaționale, a telecomunicațiilor, a oferit instituțiilor cu totul altele posibilități de a monitoriza și coordona activitățile.

Conținutul muncii s-a transformat și el pentru numeroase posturi, incluzând tot mai multe informații și crescând gradul de intelectualizare a muncii.

Sistemul informațional este proiectat într-o viziune anticipativă, care să ofere posibilitatea unui angajat să aibă acces la o bază de date bogată, unde să poată găsi informațiile necesare, chiar dacă el nu le-a solicitat anterior. O tendință majoră a sistemului informațional este și conceperea sa modulară, care să permită o anumită autonomie funcțională a diferitelor componente, dar care să și poată fi integrată atunci când beneficiarul dorește, pentru a obține efectul de sinergie.

Mecanismele de control își schimbă și ele semnificația formei, în condițiile în care organizațiile apelează frecvent la structuri plate, cu pondere ierarhică mare, ce creează dificultăți pentru un control permanent și direct din partea supervisorului. În consecință, se apelează la stimularea responsabilității angajaților la toate nivelurile instituției, cât și posibilitatea acestora de a-și organiza într-o măsură mai mare propria activitate.

Resursele instituției. Disponibilitățile resurselor pentru o instituție joacă un rol important în crearea unui tip specific de climat organizatoric. Acolo unde resursele sunt limitate, se dezvoltă o atitudine competitivă în cadrul instituției, fiecare sector încercând să arate că el are performanțe și perspective mai bune, pentru a atrage o cantitate mai mare din acestea. Uneori, însă, situația poate scăpa de sub control, apar și se manifestă reacții dure între componenții instituției, ce pot genera conflicte distructive pentru aceasta.

În instituțiile unde există o disponibilitate adecvată a resurselor pentru ca funcționarii să-și poată îndeplini sarcinile, aceștia sunt mai relaxați, mai încrezători în finalitatea demersurilor lor. Există și pericolul ca acolo unde sunt mari resurse, funcționarii să nu mai fie suficient de motivați și chiar să irosească o parte apreciabilă a resurselor respective.

2.2. Determinanții externi ai culturii organizaționale:

Cadrul normativ. Actele normative se reflectă atât în modul în care este instituția organizată, cât și în natura activităților desfășurate.

Cultura națională. E știut faptul că există anumite „modele” culturale ce caracterizează diferitele națiuni. Modul de gândire, decizie și acțiune îmbracă forme diverse ce reflectă istoria și evoluțiile recente ale componentelor acestei colectivități. Aceste modele se constituie într-o adevărată zestre culturală pe care o dețin organizațiile, dar care îmbracă forme specifice ce reflectă particularitățile domeniului de activitate respectiv. Cultura națională este unul dintre determinanții cei mai puternici ai culturii unei organizații.¹

Mediul social. Mediul social este un factor cu influență importantă asupra construirii și evoluției culturii unei organizații. Pentru orice instituție cunoașterea și analiza mediului ambiant, a fizionomiei și mecanismului său de funcționare reprezintă punctul de unde începe identificarea oportunităților, dar și a amenințărilor ce se prefigurează la adresa sa. De aceea se impune cu necesitate cunoașterea conținutului și a cerințelor mediului, precum și a modificărilor cantitative și calitative care apar în sfera lui, chiar anticiparea evoluției viitoare a mediului, astfel încât instituția să se poată adapta la noua lui structură.

Cunoașterea caracteristicilor și a mutațiilor intervenite în structura mediului ambiant este o condiție fundamentală a satisfacerii unei anumite categorii de trebuințe de către instituție, necesități aflate în continuă creștere și diversificare, care trebuie să stea la baza elaborării unor strategii realiste, fundamentate științific. De asemenea, asigurarea resurselor materiale, financiare, informaționale și umane de care instituția are nevoie pentru desfășurarea unei activități eficiente, solicită cunoașterea factorilor de mediu care o influențează, factori care constituie o premiză esențială în adoptarea și aplicarea deciziilor ca expresie a necesităților și oportunităților prezente și de perspectivă.²

3. Auditul culturii organizaționale

Cultura organizațională trebuie abordată într-o perspectivă dinamică ce facilitează evidențierea schimbărilor parțiale sau totale. Schimbarea culturii este un proces complex și de durată, cu profunde implicații asupra ansamblului resurselor umane. Uneori, schimbarea este imposibilă, fără înlăturarea unor membri ai instituției, care vor să

¹ Năstase, M. Determinanții culturii organizaționale. În: Economia, 1-2, 2002, p.16-21.

² Stanciu, S. Bazele generale ale marketingului. [On-line], [citat 23.03.2009]. Accesibil: < <http://ebooks.unibuc.ro/StiinteADM/sica/3.htm> >

mențină integral cultura sa originală.

Orice schimbare în cultura organizațională necesită, în prealabil, un audit al acesteia, respectiv o evaluare a intensității de manifestare în organizație a componentelor culturale și identificarea modalităților de acțiune în vederea modificării și/sau consolidării culturii organizaționale inițiale.

Auditul culturii organizaționale este o activitate din ce în ce mai întâlnită în teoria și practica de specialitate, ca o bază pentru identificarea surselor importante ce conduc la explicarea punctelor forte sau slabe ale instituției și la perfecționarea culturii organizaționale.

Prezentăm, în continuare, unele argumente în favoarea realizării auditului organizațional:

↳ **Obținerea unor informații pentru fundamentarea unor strategii sau politici organizaționale.** Cultura managerială este recunoscută ca unul dintre factorii importanți ce își pun amprenta asupra vieții organizaționale și a performanțelor firmei. Ea are o influență puternică asupra atitudinilor, deciziilor și comportamentelor pe care membrii unei organizații le adoptă, atât în interiorul cât și în exteriorul instituției.

Din acest punct de vedere este important ca o organizație să-și cunoască trăsăturile predominante ale culturii pentru a putea ști care acțiuni pot fi acceptate, susținute de către componenții săi. Analiza culturii este una dintre oportunitățile unei organizații de a avea acces la informații care să-i permită elaborarea unor strategii și politici realiste, în concordanță cu valorile acceptate în cadrul ei. Informațiile auditului cultural sunt valoroase deoarece identifică și particularitățile diferitelor subculturi organizaționale, permițând adoptarea unor strategii și politici care să ia în considerare nevoile, aspirațiile colectivităților respective.

↳ **Crearea și transmiterea viziunii strategice de dezvoltare a instituției.** Viziunea strategică de dezvoltare a instituției are rolul de a direcționa resursele și energiile unei organizații către atingerea unei situații dorite în viitor. Lucrul acesta se poate realiza mult mai ușor atunci când conducerea instituției cunoaște așteptările funcționarilor instituției, cât și modul în care acestea sunt reflectate în formele de manifestare ale culturii organizaționale.

↳ **Identificarea elementelor reale și a celor de ficțiune din cadrul instituției.** O analiză a culturii organizaționale oferă informații cu privire la gradul de cunoaștere și semnificațiile

atribuite elementelor acesteia. Într-o organizație pot exista diverse percepții și interpretări asupra unor fenomene organizaționale. Acest lucru poate fi considerat normal ținând cont de diversitatea personalităților și caracteristicilor individuale și de grup. Totuși, o interpretare ce are loc într-o gamă prea mare de înțelegeri poate constitui o amenințare pentru buna funcționalitate a instituției și pentru stabilitatea acesteia.

Pe baza datelor rezultate din audit, se poate identifica care anume este percepția salariaților cu privire la o serie de elemente și fenomene organizaționale și în ce măsură ele sunt în concordanță cu mesajele pe care managerii de pe diferite niveluri ierarhice doresc să le trimită. Se încearcă astfel să se realizeze o separare a elementelor de fapt, de cele interpretate prin prisma unor interese ce nu coincid cu cele ale instituției.

↳ **Perfecționarea comunicării.** Comunicarea este unul dintre factori cheie pentru funcționalitatea unei organizații. Adoptarea unor decizii de calitate presupune ca conducerea instituției să aibă acces la o serie de informații valoroase din interiorul și exteriorul instituției. Mai mult, pentru ca deciziile să aibă efect este necesar ca executanții să le primească în timp util și nemodificate.

Simbolurile, atitudinile, comportamentele, istorioarele, miturile organizaționale sunt elemente specifice culturii ce transmit mesaje simbolice puternice, de natură să stabilească anumite ierarhii, priorități, să modeleze comportamentul anumitor membri ai instituției.

↳ **Furnizarea unor informații pentru programele de schimbare organizațională.** Auditul cultural poate fi o componentă importantă în cadrul unor analize mai complexe de diagnosticare organizațională. Introducerea unor modalități noi de conducere, cât și a unor elemente cu impact major asupra activităților desfășurate și asupra relațiilor interumane este necesar să se bazeze pe o investigare detaliată cu privire la condițiile existente în instituție, climatul organizațional, gradul de deschidere a salariaților către nou, oportunitățile și amenințările oferite de mediu.

Este important să cunoaștem atitudinile și comportamentele salariaților înainte de a efectua schimbări majore, de a percepe și înțelege corect modul în care cunoștințele și experiența, acumulată de-a lungul timpului de membrii instituției, este reflectată de tradițiile instituției, de valorile și simbolurile acesteia.

Cunoscând toate aceste elemente, putem să înțelegem puterea de influență a culturii și gradul în care aceasta se va dovedi un factor de sprijin sau de frânare pentru schimbările organizaționale respective.

↳ **Susținerea obținerii avantajului competitiv al instituției.**

Mediul de activitate al autorităților administrației publice locale devine tot mai dinamic și complex. Noile condiții impun firmelor o adaptare rapidă și o promovare puternică a inovațiilor în toate domeniile de activitate.

Cunoașterea caracteristicilor funcționarilor, a elementelor ce-i motivează și exercită influențe majore asupra lor trebuie să se realizeze și cu considerarea performanțelor obținute. Se va putea astfel evidenția ce elemente ale culturii sunt benefice pentru instituție, din punct de vedere al direcționării energiei și competenței funcționarilor către realizarea obiectivelor instituției, și care sunt cele de natură să încetinească acest proces.

4. Metodologia de operaționalizare a auditului culturii organizaționale.

Evaluarea culturii organizaționale își propune să examineze înțelegerea comună, de grup, care reprezintă modalitățile de percepere, gândire și comportament referitoare la problemele cu care se confruntă grupul și la gradul de implicare al acestora. Implicările respective apar în construcția unui sistem ce acceptă manifestarea unor atitudini și comportamente, în timp ce restricționează manifestarea altora.

Evaluarea culturii înseamnă o analiză a unor elemente care merg dincolo de granița elementelor conștiente, de rațiune și care operează inclusiv cu prezumții, înțelesuri și valori ce se pot manifesta la nivel de subconștient. De aceea, instrumentele utilizate cu precădere sunt cele de natură calitativă, de „descoperire”, și mai puțin cantitative, de „măsurare” propriu zisă.

Cercetările asupra climatului organizațional se adresează de cele mai multe ori, elementelor vizibile și ușor identificabile din cadrul unei organizații. Putem totuși afirma, că atât studiul culturii organizaționale cât și a climatului organizațional furnizează informații prețioase despre modul în care componenții unei colectivități interpretează contextul în care ei își desfășoară activitatea, oferind o înțelegere a modului de gândire și acțiune la nivel de individ și de grup, cât și a posibilităților de intervenție a conducătorilor, în vederea realizării obiectivelor stabilite prin

strategii și politici.

Cercetătorii români O.Nicolescu, A.Androniceanu și M.Năstase au elaborat un ghid practic pentru auditarea culturii organizaționale. Ghidul este astfel structurat încât să poată fi utilizat ca parte într-o analiză de sine stătătoare, focalizată exclusiv pe elementele culturii organizaționale.¹

Metodologia elaborată este structurată pe patru etape principale, fiecare dintre acestea fiind ulterior defalcate pe faze. În viziunea celor trei autori etapele necesare a fi parcurse în cadrul unui audit cultural sunt următoarele:

- pregătirea analizei culturii organizaționale a instituției;
- derularea auditului cultural;
- elaborarea raportului de audit cultural;
- implementarea, monitorizarea și adaptarea continuă a culturii organizaționale.

Autorii acordă atenție formelor de manifestare și funcțiilor culturii organizaționale, cât și impactului pe care această componentă organizațională o are asupra evoluției de ansamblu a instituției. Se evidențiază importanța ca în acest demers să fie implicate atât persoane din organizație cât și din afara sa, în cadrul echipei ce va realiza diagnosticarea respectivă, cât și în procesul de culegere a informațiilor. Acest lucru va necesita contactarea de reprezentanți ai comunității locale pentru a se obține o imagine cât mai fidelă cu privire la cultura organizațională.

4.1. Pregătirea analizei culturii organizaționale a instituției.

Complexitatea procesului de auditare a culturii instituției determină începerea acestuia cu parcurgerea unei etape de pregătire a cercetării.

Obiectivul major este crearea principalelor condiții necesare realizării auditului culturii instituției. Se recomandă să înceapă cu identificarea nevoii de audit al culturii instituției și cu argumentarea corespunzătoare a necesității și implicațiilor sale, prezentându-se riscurile derivate din neglijarea și/sau necunoașterea culturii proprii organizației. Este necesar să se răspundă la mai multe întrebări:

- De ce instituția are nevoie de un audit al culturii

¹ Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației (coord.: Nicolescu O.). - București: Editura Economică, 2000, p. 513-528.

organizaționale?

- Ce tip de audit se va realiza?
- Ce se urmărește prin acest audit?
- Care sunt principalele condiții manageriale, umane, tehnice, materiale și financiare necesare realizării unui audit eficace?

În procesul esențial de fundamentare a scopurilor cercetării, se are în vedere instituția în ansamblul ei, iar în acest context sunt definite într-o primă formă, obiectivele imediate ale investigației. Pe această bază se trece la alcătuirea echipei de cercetare. Se poate opta pentru o echipă formată din specialiști din afara instituției sau din din interiorul acesteia. Se recomandă, de regulă, constituirea unei echipe mixte, luând în considerare criteriile competenței, reprezentativității și complementarității.

O sarcină majoră a echipei este definirea conținutului culturii instituției, a accepțiunii adoptate de investigatori și, în funcție de aceasta și de necesitățile instituției, se stabilește tipul de audit al culturii instituției. După sfera de cuprindere, se disting mai multe tipuri de audit: general, specializat și parțial.

Alegerea tipului de audit se face de către echipa de cercetare cu acordul și/sau la propunerea conducerii instituției.

În continuare, sunt necesare întâlniri repetate ale echipei de cercetare cu personalul din cadrul instituției pentru familiarizarea echipei de audit cu instituția și cultura acesteia. În cadrul acestor întâlniri se acordă o atenție deosebită stabilirii de către membrii echipei de cercetare a componentelor culturii instituției care vor face obiectul investigației și a modalităților de abordare. Pentru aceasta se recomandă folosirea mai multor metode și tehnici, cele mai frecvente fiind:

- interviul,
- observarea directă,
- ședința,
- discuțiile panel
- chestionarul.

Modul de abordare a culturii instituției poate să difere. Instrumentul utilizat de regulă pentru a evalua o cultură este chestionarul focalizat pe cultura organizațională. Enunțurile cuprinse în chestionar trebuie să fie clare, concise, coerente, accesibile și relevante pentru examinarea valorilor, percepțiilor, gândurilor și trăirilor indivizilor. Aceasta reprezintă precondiția pentru a stabili ceea ce este cultural în determinanții comportamentului salariaților instituției, în continuare, se procedează la formarea eșantioanelor

reprezentative implicate în cercetarea atributelor culturii instituției. Importanța sa este decisivă, întrucât validarea demersului științific și a rezultatelor obținute depind de măsura în care eșantionul reflectă în mod adecvat componentele culturii instituției.

Dimensionarea judicioasă a eșantionului reprezintă un aspect major de soluționat, deoarece eșantioanele trebuie să fie reprezentative pentru cultura instituției cercetate și să se asigure echivalența lor funcțională și nu aparentă. Se recomandă cuprinderea sintetică a ansamblului aspectelor de pregătire a auditului instituției într-un document însoțit de un program de acțiune aprobat și avizat de conducerea instituției.

Este obligatoriu ca programul de realizare a auditului să precizeze obiectivele urmărite și acțiunile de realizat, compartimentele implicate, termenele inițiale, intermediare și finale și resursele necesare în procesul de cercetare, responsabilii și executanții.

În finalul primei etape se recomandă derularea unui proces amplu de informare a personalului instituției în legătură cu cercetarea care urmează să aibă loc și sensibilizarea lor față de obiectivele cercetării. Se recomandă folosirea unor postere pentru informare, afișate în locurile frecventate de angajați și mediatizarea sub diferite forme despre necesitatea și utilitatea declanșării unui proces amplu de auditare a culturii instituției.

4.2. Derularea auditului cultural. În această etapă se urmărește implementarea cercetării conform programului stabilit și aprobat în etapa precedentă.

Mai întâi, se recomandă pregătirea subiecților pentru investigare. Concret, se trece la familiarizarea subiecților cu instrumentele, metodele și tehnicile folosite pe parcursul cercetării. O atenție deosebită acordă investigatorii cercetării unui climat favorizant necesar atingerii obiectivelor, în acest context, se reliefează cât mai pregnant posibil necesitatea auditului și mai ales avantajele ce vor rezulta pentru organizație în ansamblu, domeniul în care se încadrează salariații respectivi, inclusiv pentru ei ca indivizi. Se urmărește eliminarea temerilor și îndoielilor pe care salariații le au vizavi de conținutul și scopurile cercetării. Modalitatea principală utilizată este realizarea unui intens proces de comunicare, apelând la forme multiple și în situații deosebite la modalități bilaterale de informare. Realizarea la salariații instituției a unei atitudini de interes și receptivitate față de audit este esențială.

În continuare devin prioritare acțiunile de administrare a cercetării și distribuire a chestionarelor către subiecți. Pentru aceasta se va proceda la

fel ca și pentru alte acțiuni și documente importante, la transmiterea în scris, precizând termene precise pentru returnare. Se recomandă maximum două săptămâni. Pe parcursul acestei perioade, în procesul completării chestionarelor este utilă o asistență cvasipermanentă, dar discretă, a salariaților din partea membrilor echipei. Colectarea se poate face de către o persoană desemnată din cadrul instituției și/sau direct de către membrii echipei de cercetare, în cazul celor care întârzie mult peste termen, se poate expedia o notă de atenționare.

Pe parcursul înregistrării și prelucrării informațiilor obținute pe bază de chestionare sau interviuri, este important să se acorde atenție următoarelor cerințelor privind înregistrarea și prelucrarea informațiilor:

- Obținerea răspunsurilor de la toți componenții eșantionului prestabilit

- Răspunsurile fiecărui subiect să fie complete.

- Verificarea seriozității respondenților cu ajutorul întrebărilor încrucișate, de control, încorporate în chestionar, eliminând chestionarele care au fost completate formal. Introducerea integrală și corectă a răspunsurilor în baza de date, ceea ce implică cel puțin o verificare globală.

- Colectarea separată a informațiilor spontane, neprogramate, ce apar pe parcursul derulării cercetării în vederea analizei lor separate.

- Prelucrarea tuturor răspunsurilor prestabilite.

- Extragerea din chestionare a elementelor calitative care nu pot fi prelucrate statistic, dar care prezintă o importanță deosebită din punct de vedere al culturii organizaționale.

- Prezentarea rapoartelor cu rezultatele prelucrării informale tuturor membrilor echipei de cercetare.

4.3. Elaborarea raportului de audit al culturii instituției. Sarcina primordială a acestei etape constă în analiza informațiilor obținute în etapa anterioară și formularea diagnosticului culturii organizaționale a instituției.

Specialiștii echipei analizează și interpretează rezultatele folosind diferite criterii și proceduri. Se fac analize comparative și complementare cu alte informații la care au acces specialiștii echipei de cercetare. Se identifică legăturile între diferite variabile, se interpretează răspunsurile pozitive, negative, neutre și/sau incerte pentru fiecare întrebare și pentru fiecare grup identificat. Rezultă astfel concluziile preliminare, care stau la baza elaborării auditului. Acesta conține și ratele de răspuns, respectiv numărul răspunsurilor primite raportate la numărul formularelor distribuite,

procentajul răspunsurilor afirmative, negative și neutre la fiecare întrebare, ponderea acestora în total. Se evidențiază caracteristicile culturii organizaționale care au avut cotațiile cele mai mici și/sau mai mari etc.

În definitivarea auditului, echipa de specialiști se concentrează asupra stabilirii aspectelor pozitive și negative ale culturii instituției, urmând identificarea cauzelor care au determinat schimbările de-a lungul timpului și principalele propuneri de îmbunătățire a culturii instituției analizate.

Propunerile formulate în cadrul auditului constituie fundamentul unui plan de acțiune pentru schimbarea și/sau consolidarea unei culturi organizaționale. Acesta conține principalele obiective organizaționale vizavi de cultură, schimbările preconizate la nivel global de organizație și de compartimente, modalitățile de implementare a schimbărilor și/sau de consolidare a culturii existente, metodele și tehnicile recomandabile. Pentru fiecare acțiune prevăzută se recomandă precizarea termenelor și resurselor umane, materiale, informaționale și financiare necesare punerii în aplicare, indicându-se responsabilul, termenele și executanții. Se recomandă sintetizarea elementelor menționate într-un tabel care ulterior va fi transmis managementului superior.

Raportul final cu auditul organizațional se analizează la nivelul managementului superior al instituției într-o reuniune specială a consiliului de administrație". În acest cadru se prezintă și se analizează rezultatele auditului. Pe baza discuțiilor și analizelor se definitivează și aprobă programul de remodelare a culturii organizaționale a instituției. Practica firmelor competitive din țările dezvoltate relevă că pentru succesul acțiunilor de remodelare cultural-organizațională este crucial ca organismul managerial participativ și toți membrii eșalonului managementului superior să cunoască și să-și însușească temeinic programul de modernizare a culturii organizaționale a firmei. Acesta reprezintă fundamentul pentru implementarea deciziilor la timp, complet și eficace.

4.4. Implementarea, monitorizarea și adaptarea continuă a culturii instituției. Procesului de implementare a schimbărilor în cultura unei organizații necesită urmărirea efectelor imediate, pe termene medii și lungi pe care le au schimbările și identificarea modificărilor necesare în structura planului de acțiune. Complexitatea procesului de auditare a culturii

instituției și de implementare a planului de schimbare conferă procesului de monitorizare un caracter permanent.

Periodic, se stabilesc evaluări ale unor elemente majore ale culturii organizaționale sau ale unor sectoare cheie ale instituției. Rezultatele evaluării se dezbate în cadrul echipei de monitorizare.

Concluziile principale ale evaluării cu reliefarea principalelor abateri constatate, a cauzelor care le-au generat, a corecturilor și perfecționărilor formulate, se prezintă managerului executiv pentru a le converti în decizii. Dacă apar probleme cu implicații deosebite, managerul executiv le prezintă pentru discuție și decizie în consiliul de administrație al instituției. În concluzie, monitorizarea implementării deciziilor ce rezultă din auditul cultural-managerial este esențială pentru realizarea unei culturi organizaționale competitive.

Neglijarea unor acțiuni prevăzute în această etapă are consecințe dintre cele mai nefavorabile asupra instituției în ansamblul ei sau asupra unor sectoare-cheie din cadrul său.

De reținut că implementarea noilor atribute ale culturii și/sau schimbarea modului de percepere a celor inițiale sunt procese complexe și de durată, care necesită un efort amplu și calificat însoțit de o permanentă monitorizare din partea managementului instituției, reflectată în decizii și acțiuni colective și de perfecționare.

CHESTIONAR PENTRU AUDITAREA CULTURII INSTITUȚIAONALE

1. Care sunt cele mai importante momente din viața instituției noastre? Amintiți cel puțin trei evenimente.
2. Ce acțiuni au determinat prestigiul actual al instituției?
3. Există lideri neformali în cadrul instituției? Dacă da, care sunt aceștia?
4. Prezentați cel puțin trei caracteristici psihocomportamentale ale acestor lideri neformali.
5. Relatați succint o istorioară din viața instituției care a influențat pozitiv climatul organizațional.
6. Relatați succint o istorioară din viața instituției care a influențat negativ climatul organizațional.
7. Enumerați cel puțin trei elemente care contribuie la buna desfășurare a activităților instituției.
8. Enumerați cel puțin trei elemente care împiedică buna desfășurare a activităților instituției.
9. Enumerați activitățile ineficiente care se realizează în instituție (ex.: ședințe, reuniuni etc.)
10. Propuneți cel puțin o activitate care ar putea contribui la îmbunătățirea imaginii interne a instituției.
11. Propuneți cel puțin o activitate care ar putea contribui la îmbunătățirea imaginii externe a instituției.
12. Cum ar trebui să arate instituția unde activați gândindu-vă la un model ideal? Descrieți pe scurt.
13. Enumerați ultimele trei "ieșiri" / întâlniri informale ale colectivului în care lucrați.
14. Ce acțiuni comune ar trebui realizate pentru a întări relațiile dintre colegi?
15. Nominalizați cel puțin o persoană din istoria instituției care a contribuit decisiv la succesul instituției
16. De cine din instituție sunteți mai apropiat (se pot încercui unul sau mai multe răspunsuri):

	Nimeni	Colegi de echipă	Șeful meu direct	Vice Primarul	Primarul	Altcieneva
Te ajută să rezolvi problemele de serviciu						
Petreceți timpul liber împreună (plimbări, spectacole, ieșiri la iarbă verde etc.)						
Te ascultă și te ajută când ai o problemă personală						
Te simți cel mai apropiat sufletește						

17. Gândiți-vă la oamenii din conducerea instituției și găsiți cuvântul sau cuvintele potrivite care să-i caracterizeze. (bifați cuvintele care le considerați adevărate)

- ☐ indiferență
- ☐ prea grijulii
- ☐ severi
- ☐ cu certuri dese
- ☐ veseli
- ☐ liniștiți, calmi
- ☐ uneori se ajunge la insultări
- ☐ pretind supunere necondiționată
- ☐ vă tratează ca pe o persoană matură

18. Colegii dvs își spun cuvinte urâte unul altuia (bifați un singur cuvânt)

- ☐ rar
- ☐ uneori
- ☐ foarte des
- ☐ niciodată

19. V-a venit vreodată ideea să plecați din instituție? (bifați un singur cuvânt)

☐ deseori ☐ uneori ☐ niciodată

20. În instituție promovările se realizează după competența profesională? (bifați un singur cuvânt)

☐ da ☐ nu ☐ nu știu

21. Propuneți cel puțin trei criterii de promovare profesională.

22. Salariații sunt în contact permanent cu noutățile în domeniu. (bifați un singur cuvânt)

☐ da ☐ nu ☐ nu știu

23. Cum ar trebui să se desfășoare o ceremonie de avansare, de recompensare a celor mai activi salariați? Descrie-ți pe scurt.

24. Nominalizați cele mai importante programe de dezvoltare profesională derulate la nivelul instituției.

25. Propuneți cel puțin trei programe de dezvoltare profesională care ar necesita aplicare imediată.

26. Cum sunt puse în evidență performanțele individuale și de grup în instituția dumneavoastră?

27. Prezentați câteva norme neformale care sunt respectate în instituție. Ce alte forme ar trebui impuse?

28. Care sunt factorii ce întrețin coeziunea grupului din care faceți parte.

Sursă: Stog, L., Caluschi, M. Psihologia managerială.- Chișinău, 2002, p.50-52.

ANALIZA ȘI DESCRIEREA POSTURILOR ÎN INSTITUȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

1. Analiza postului

Pentru identificarea principalelor caracteristici ale postului, a obligațiilor pe care le conține și a activităților majore pe care trebuie să le execute deținătorul postului este necesar să se facă analiza postului. Analiza posturilor este una dintre cele mai importante activități ale managementului resurselor umane și se referă la conținutul și cerințele posturilor și nu la analiza persoanelor care le ocupă.

Principalele obiective ale analizei posturilor sunt:

- Simplificarea muncii (studiul metodelor de muncă și reproiectarea posturilor)
- Stabilirea standardelor de muncă (normarea muncii)
- Susținerea altor activități de personal (elaborarea fișelor de post, etc.)

Pentru analiza postului pot fi avute în vedere următoarele acțiuni:

- evaluarea postului, planificarea organizatorică;
- înaintarea către conducere a unui plan de ansamblu;
- obținerea sprijinului conducerii;
- discutarea acestui plan cu șefii subdiviziunilor și cu specialiștii, operându-se modificările necesare;
- solicitarea cooperării reprezentanților angajaților;
- întocmirea graficului de activități;
- pregătirea și selectarea unui analist de posturi;
- anunțarea tuturor angajaților implicați;
- realizarea etapei pilot;
- analizarea rezultatelor etapei pilot și dezbaterrea eventualelor probleme;
- realizarea planului final;
- analiza rezultatelor obținute.

Programul de analiză a posturilor presupune un efort considerabil de pregătire. Un specialist în analiza posturilor trebuie să corespundă următoarelor cerințe:

Cunoștințe:

- nivel acceptabil de cunoaștere a organizației;
- cunoștințe generale privind tipurile de posturi susceptibile de a face obiectul analizei;
- stăpânește cadrul definitoriu al analizei ce urmează a fi

întreprinsă.

Aptitudini :

- capacitatea de a stabili un raport cu subiecții intervievați;
- tehnici corespunzătoare de chestionare;
- capacități analitice;
- capacități de formulare în scris și de redactare a materialelor.

Atitudini :

- adoptă o atitudine prevenitoare, specifică rolului de “facilitator”;
- trebuie să aibă o abordare diplomatică și plină de tact;
- trebuie să poată descrie adevărul așa cum îl vede (integritate);
- trebuie să aibă capacitatea de a acorda atenție chestiunilor de detaliu.

2.Descrierea postului

Descrierea postului constă în prezentarea tuturor aspectelor importante ale postului sau în prezentarea funcțiilor postului. De aceea, descrierea postului depinde de natura activităților desfășurate și de scopul pentru care aceasta se întocmește.

Descrierile de post nu au caracter permanent, ci trebuie să fie reexamineate și actualizate ori de câte ori se constată că au intervenit schimbări importante în conținutul muncii, la nivelul postului sau în cadrul organizației.

În descrierea unui post este esențial să fie avute în vedere următoarele caracteristici:

- denumirea postului
- superiorul imediat;
- relația cu alte posturi;
- scopul general al postului;
- principalele obligații/responsabilități (sarcini);
- autoritatea conferită;
- resurse la dispoziția deținătorului postului;
- principalele condiții de studii și calificare necesare

pentru ocuparea postului.

- localizarea
- data analizei

Specificația postului derivă din analiza postului, este un rezultat de bază al acesteia și se determină din descrierea postului. Specificația postului conturează îndemânările specifice, cunoștințele, abilitățile și alte caracteristici fizice și personale care sunt necesare pentru îndeplinirea unei lucrări. Specificația postului

pune accentul și conține o descriere sumară a cerințelor umane ale postului.

Prin urmare, dacă descrierea postului este un rezultat al analizei postului orientate spre descrierea sarcinilor sau a funcțiilor postului, specificația postului derivă din analiza postului orientată spre persoane.

Este foarte important ca specificațiile de post să fie clare, să conțină obiective realizabile și să reflecte nevoile reale ale organizației.

În elaborarea specificației postului există unele riscuri:

- Ne bazăm pe descrierea calităților ocupantului anterior
- Specificarea excesivă și exagerarea nivelului cerințelor
- Folosirea unor fraze vagi, fără sens
- Introducerea unor criterii nejustificat de restrictive.

3.Noțiune de fișa postului

Fișa postului este un document foarte important atât pentru activitățile din domeniul resurselor umane, cât și pentru derularea în bune condiții a întregii activități din Primărie. Fișa postului este unul din documentele de formalizare a structurii organizatorice, care definește locul și contribuția postului în atingerea obiectivelor individuale și organizaționale și care este caracteristic și individului și organizației, deoarece constituie baza contractului de angajare. Fișa postului este un instrument de informare, pe de o parte a persoanei care ocupa postul respectiv, iar pe de alta parte un instrument de control al activității angajatului.

Există mai multe definiții ale fișei postului, cele mai reprezentative fiind următoarele:

- Fișa postului este un document care precizează sarcinile și responsabilitățile ce-i revin titularului postului, condițiile de lucru, standardele de performanță, modalitatea de recompensare, precum și caracteristicile personale necesare angajatului pentru îndeplinirea cerințelor postului.

- Fișa postului este un document operațional important, care prezintă în detaliu cerințele pe care trebuie să le îndeplinească un angajat, precum și condițiile de muncă necesare pentru ca acesta să-și desfășoare în mod normal activitatea.

- Fișa postului este documentul în care se descrie un post din cadrul unei instituții / organizații, precizându-se rolul acestuia, precum și relațiile profesionale pe care trebuie să le aibă ocupantul postului cu ceilalți angajați în vederea realizării

obiectivelor specifice postului respectiv.

- Fișa postului este unul dintre documentele pe baza cărora se oficializează angajarea și salarizarea personalului unei instituții.

- Fișa postului este un document asumat și semnat de funcționarul public la angajare.

Factorii implicați în realizarea fișei postului sunt:

- **specialiștii din serviciul resurse umane** - sunt implicați întotdeauna în elaborarea unei fișe de post, sesizează ori de câte ori este nevoie să se reprojeteze fișa postului sau să se elaboreze una nouă; răspund de păstrarea acestui document;

- **șeful ierarhic** - este implicat în elaborarea fișei postului mai ales dacă este vorba despre un post nou sau despre reprojectarea unui post;

- **reprezentantul conducerii primăriei** - de obicei primarul, care aprobă fișa postului și ia decizia finală;

- **cei angajați pe postul respectiv** - atunci când este cazul revizuirii fișei postului, dar și atunci când se redactează pentru prima dată fișa unui post (ocupanții postului sunt primii care pot furniza date reale, concrete despre sarcinile și activitățile pe care le îndeplinesc pe postul respectiv).

Obligativitatea fișei postului. Fișa postului, la fel ca și regulamentul intern, sunt purtătoarele autorității angajatorului-ca organizator al activității salariaților - și pot fi instrumente extrem de eficiente care conduc la atingerea obiectivelor Primăriei.

Prezentăm, în continuare, câteva argumente legislative care susțin obligativitatea fișei postului.

Obligativitatea fișei postului este prevăzută de mai multe acte normative. Cu toate că *Codul muncii* nu prevede în mod expres obligativitatea fișei postului, necesitatea elaborării unui astfel de document poate fi dedusă din prevederile art. 48 și 49, alin 1, lit.(e).

Regulamentul cu privire la ocuparea prin concurs a funcțiilor publice vacante aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.192 din 1 martie 2004 (*Monitorul Oficial* 42-44/326, 12.03.2004), stabilește că Serviciului resurse umane din cadrul autorității publice întocmește conținutul anunțului de angajare în baza fișei postului.

Regulamentul cu privire la atestarea funcționarilor publici aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.522 din 20 mai 2004 (*Monitorul Oficial* 83-87/663, 28.05.2004), prevede că Serviciul resurse umane din cadrul autorității publice pregătește și prezintă secretarului Comisiei de atestare, alături de alte documentele și

fișele de post ale fiecărui funcționar public căruia i se aplică procedura de atestare, cu cel puțin o săptămână până la data desfășurării atestării (a se vedea : art.10, lit. (e), art.16, lit. (d), art.23).

Utilitatea fișelor de post. Constatăm faptul că fișele de post nu sunt ușor de conceput, dar dacă sunt bine alcătuite, aceste documente sunt de un real folos în activitatea de resurse umane și a instituției în ansamblu.

Oricare ar fi dimensiunile instituției, este necesar de a redacta fișe de post cât mai pline de conținut. În felul acesta, conducerea instituției va avea o imagine clară și concretă a responsabilităților și calităților colaboratorilor, fiind mult mai ușor de estimat prestația fiecărui funcționar.

Rolul fișei postului din perspectiva angajatorului. Din perspectiva instituției, postul este componenta principală care permite organizarea activității și stabilirea sarcinilor și responsabilităților angajaților. Avantajele pe care le oferă elaborarea și utilizarea unor fișe de post adecvate sunt:

- Fișa postului reprezintă suport pentru conceperea anunțului de angajare. Indiferent de forma în care este făcut anunțul de angajare (ziar, on-line, agenții de recrutare, recrutare internă), conținutul acestuia trebuie să cuprindă aspecte legate de sarcinile, responsabilitățile și cerințele pentru ocupantul postului respectiv.

- Fișa postului este un element de bază în selecția candidaților la angajare. În selectarea CV-urilor și a candidaților trebuie de ținut cont de descrierea și specificația postului, precizate în fișa acestuia.

- Fișa postului este esențială în organizarea structurii instituției. Pe baza ei se poate structura fiecare subdiviziune și, mai departe, se poate realiza organigrama organizației. În acest fel, fiecare post are o poziție clar delimitată în cadrul structurii organizatorice a instituției.

- Pornind de la cunoașterea și descrierea fiecărui post în parte, va fi foarte ușor de stabilit nivelurile de ierarhizare din instituție.

- Pe baza unei fișe de post cât mai complexe este foarte ușor de operat modificarea și dezvoltarea unui post.

- Fișa postului este unul dintre principalele instrumente de informare pentru noii angajați.

- Fișa postului este unul dintre principalele suporturi pentru

organizarea și gestionarea întregului personal. Pentru operativitate, este bine ca fiecare fișă de post să aibă un cod sau un număr matricol, în care fiecare cifră sau număr să aibă o anumită semnificație, astfel încât un anume post să poată fi ușor și rapid identificat în raport cu celelalte.

- Prin conținutul său, fișa postului este foarte utilă în evaluarea personalului.

- Pe baza descrierii și a specificației postului se pot stabili testele profesionale în vederea angajării sau promovării.

Rolul fișei postului din perspectiva angajatului. Eficiența activității Primăriei depinde în foarte mare măsură de angajați, de gradul lor de pregătire și de capacitatea lor de adaptabilitate la specificul instituției. În acest sens, o fișă de post adecvată este cât se poate de utilă pentru că oferă candidaților la un anumit post o imagine clară asupra cerințelor și așteptărilor postului respectiv. Pentru angajat, postul reprezintă o sumă de activități pe care trebuie să le îndeplinească, în condiții determinate, în cadrul instituției în care activează.

Avantajele fișei postului, din perspectiva angajaților, sunt:

- Fișa postului facilitează procesul de autoclarificare referitoare la post: candidatul află, înainte de angajare, sarcinile pe care le-ar avea de îndeplinit, precum și responsabilitățile personale. Dacă descrierea postului nu corespunde cu așteptările pe care le are, o anumită persoană poate renunța la candidatura sa, iar alta poate stabili de comun acord cu angajatorul modificarea sau introducerea unor noi sarcini și responsabilități pentru postul respectiv.

- Fișa postului clarifică, orientează și facilitează raportarea corectă a angajatului față de alți angajați. Prin intermediul fișei postului, angajatul află care sunt celelalte posturi din instituție, care sunt relațiile sale de colaborare, de subordonare și/sau de supraordonare, care sunt responsabilitățile sale, și află cui și în ce mod trebuie să i se adreseze.

- Fișa postului reprezintă baza de plecare în evaluarea performanțelor. Cunoscând care îi sunt sarcinile și responsabilitățile, angajatul este avizat asupra aspectelor în funcție de care se va realiza evaluarea activității sale.

- Fișa postului este un instrument de responsabilizare a angajatului. Prin fișa postului, angajatul este foarte clar informat cu privire la sarcinile, obiectivele și responsabilitățile care îi revin

și astfel se simte mult mai responsabil în activitatea sa.

- Fișa postului informează clar angajatul cu privire la mediul și condițiile în care trebuie să-și desfășoare activitatea. În acest fel, el poate revendica nerespectarea acelor condiții de lucru.

- Prin intermediul fișei postului, angajatul află, încă de la începutul angajării, care sunt condițiile de promovare și de formare profesională, astfel încât planificarea carierei este mult ușurată.

4. Redactarea fișei postului

Fișa postului ar trebui să conțină date minime despre: denumirea postului de muncă, integrarea în structura organizatorică, responsabilități, sarcini, activități și acțiuni specifice postului de muncă, competențele postului de muncă, contextul muncii, pregătirea necesară postului de muncă, salariul și condițiile de promovare.

Fișa postului trebuie să cuprindă:

Denumirea postului de muncă trebuie luată din *Clasificatorul unic al funcțiilor publice* aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.151 din 23.02.2001. (Monitorul Oficial al R.Moldova nr.25-26/186 din 01.03.2001)

Obiectivul principal al locului de muncă - o informație succintă menită să clarifice obiectivul postului de muncă în cauză; fără prea multe detalieri.

Integrarea postului de muncă în structura organizațională - poziția postului în structura ierarhică a organizației (sunt definite pozițiile de subordonare, relațiile cu posturile învecinate, distanța față de posturile superioare etc.);

Cerințele postului - fiind și precondiție pentru angajare, se referă la studii, experiență, abilități (unii angajatori menționează și trăsăturile de personalitate necesare celui care ocupă postul respectiv);

Corespondența cu cerințele postului - studiile, experiența, abilitățile și alte informații relevante în împlinirea cerințelor postului. Pregătirea necesară postului de muncă este o precondiție a angajării. Însă aici ar trebui să existe sugestii despre cursurile pe care angajatul ar trebuie să le urmeze pentru perfecționare. Este de reținut că fișa postului nu este adresată exclusiv unui angajat ce ocupă un anumit post de muncă, ea este în fapt o descriere a sarcinilor care revin oricărei persoane care va ocupa un anumit post de muncă.

Atribuțiile locului de muncă - sunt specificate obligațiile,

îndatoririle ce revin angajatului față de oameni, materiale, bani, echipamente etc. Responsabilitățile trebuie să fie redactate clar, pe puncte, pentru ca angajatul să le înțeleagă cât mai bine.

Competențele locului de muncă - reprezintă libertatea decizională de care beneficiază titularul pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin

Condițiile de muncă – se vor indica: durata programului de muncă, durata și perioada concediului de odihnă, durata contractului de muncă, remunerația pentru munca prestată, locul desfășurării muncii, echipamentele birotice disponibile, resurse puse la dispoziție, eventualitatea deplasărilor curente, condițiile deosebite de muncă.

Norme etice obligatorii corespunzătoare ocupantului postului – se vor enumera normele etice și deontologice de care trebuie să se conducă ocupantul postului în activitatea sa.

Actele normative ce vor fi respectate în activitatea ocupantului postului - se prezintă o listă a actelor normative de care angajatul trebuie să se conducă în activitatea sa

Exigențe față de fișa postului. Pentru ca fișa postului să fie un instrument managerial eficient, trebuie să corespundă următoarelor rigori:

- stabilirea îndatoririlor și responsabilităților postului, în așa fel încât oricui să-i fie clar care sunt așteptările pentru postul respectiv;
- precizarea cunoștințelor, aptitudinilor, abilităților și a altor calificări necesare ocupării postului respectiv;
- existența unei baze concrete și clare pentru compararea posturilor și determinarea nivelului de salarizare;
- susținerea deciziilor de angajare, evaluare și promovare a angajaților;
- asigurarea conformității cu legislația în vigoare.

Structura Fișei postului

Denumirea instituției/ organului autorității publice locale

Denumirea subdiviziunii

Fișa postului

1. Identificarea postului

1.1 Codul și denumirea postului

Codul și denumirea postului se indică potrivit cu *Clasificatorul unic al funcțiilor publice* aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.151 din 23.02.2001 (Publicată în: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.25-26/186 din 01.03.2001).

1.2 Gradul profesional al ocupantului postului

Se va indica rangul și gradul de calificare al ocupantului postului în corespundere cu Legea serviciului public nr.443-XIII din 04.05.1995 (Publicată în: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.61/681 din 02.11.1995).

1.3 Scopul principal al postului

Se va indica necesitatea existenței postului și contribuția pe care acesta o are în cadrul autorității sau instituției publice.

1.4 Cerințe privind ocuparea postului

Fiind și precondiție pentru angajare, se referă la studii, experiență, abilități, trăsăturile de personalitate necesare celui care ocupă postul respectiv.

1.4.1 Pregătirea de specialitate

Se va indica nivelul și profilul studiilor profesionale. Cunoștințele profesionale ale titularului postului, stabilite în fișa postului, trebuie să acopere întreg spectrul de activități ce-i revin postului respectiv. Volumul cunoștințelor și deprinderilor profesionale necesare pentru ocuparea postului pot fi divizate în trei compartimente:

- Cunoștințe profesionale generale;
- Cunoștințe profesionale speciale, Perfecționări;
- Aptitudini profesionale.

Cunoștințele și deprinderile profesionale incluse în fișa postului trebuie să asigure exercitarea eficientă de către funcționarul public a atribuțiilor ce-i revin.

Cunoștințele profesionale generale se referă la cunoștințe din domeniile: sistemul constituțional și politic al R.Moldova, sistemul autorităților publice centrale și locale, serviciul public în R.Moldova, cadrul juridic al administrației publice locale ș.a.

Cunoștințele profesionale speciale trebuie să cuprindă un anumit volum de cunoștințe necesare pentru îndeplinirea cu succes a atribuțiilor de serviciu. Se vor indica domeniile de perfecționare ale titularului postului. Aici ar trebui incluse sugestii despre cursurile pe care angajatul ar trebuie să le urmeze pentru perfecționare. (De exemplu: Pentru ocuparea postului sunt necesare perfecționări (specializări) în următoarele domenii: Managementul Resurselor Umane, Management Strategic, Afaceri Europene, Management Financiar, Politici Publice, Drept Internațional, Relații Internaționale, ș.a.)

Este de reținut că fișa postului nu este adresată exclusiv unui angajat ce ocupă un anumit post de muncă, ea este în fapt o descriere a sarcinilor care revin oricărei persoane care va ocupa un anumit post de muncă.

Aptitudinile profesionale necesare se referă la capacitățile și aptitudinile pe care trebuie să le posede titularul postului pentru a-și îndeplini eficient obligațiile. În fișa postului, de exemplu, ar putea fi indicate următoarele aptitudini profesionale:

- Capacitatea de:
 - îndeplinire a rolului de agent al schimbării,
 - rezolvare eficientă a obiectivelor și a problemelor,
 - autoperfecționare și de valorificare a experienței dobândite,
 - analiză și sinteză,
 - planificare și acționare strategică,
 - a lucra eficient în echipă,
 - a lucra eficient independent,
 - consiliere și îndrumare,
 - organizare și coordonare,
 - control și depistare a deficiențelor,
 - delegare a atribuțiilor,
 - gestionare a resurselor alocate,
- Adaptabilitate,
- Asumare a responsabilității,
- Creativitate și spirit de inițiativă,

- Abilități de comunicare,
- Abilități în gestionarea resurselor umane,
- Abilități de mediere și negociere,
- Cerințe specifice (ex. călătorii frecvente, delegări, detașări)
- Competența managerială (cunoștințe de management, calități și aptitudini manageriale):
 - Conducerea de activități, proiecte, programe, departamente sau instituții publice;
 - Întărirea capacității instituționale, prin îmbunătățirea sectorului de resurse umane, precum și a metodelor și existente;
 - Evaluarea, revizuirea și propunerea de recomandări pentru îmbunătățirea practicilor curente;
 - Identificarea de lacune, suprapuneri sau duplicări în relațiile organizaționale existente;
 - Formulări de politici, strategii și proceduri noi, actualizate sau îmbunătățite;
 - Elaborarea de planuri de acțiune pentru implementarea politicilor și strategiilor;
 - Estimarea, asigurarea și gestiunea resurselor umane, financiare, tehnice, materiale;
 - Managementul sistematic al informației;
 - Monitorizarea și evaluarea implementării, după caz, de politici, strategii, programe;
 - Implementarea de planuri și strategii de comunicare internă și externă;
 - Orice alte domenii specifice instituției și postului.

1.4.2 Vechimea în funcții publice

Se indică vechimea, experiența de muncă necesară pentru ocuparea postului respectiv.

1.4.3 Cunoștințe de operare/programare pe calculator (necesitate și nivel)

1.4.4 Aptitudini de lucru cu tehnica de birou (copiator, fax, scanner, ș.a.)

1.4.5 Posedarea limbilor străine (necesitate și grad de cunoaștere)

2. Atribuții

Atribuțiile ce-i revin postului respectiv se stabilesc pe baza prevederilor cadrului legislativ,

3. Limite de competență

Reprezintă libertatea decizională de care beneficiază titularul pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin

4. Delegarea de atribuții

Modalitatea înlocuirii în cazul absenței. Perioada, limitele de competență.

5. Sfera relațională

Intern:

- a. Relații ierarhice:
subordonat față de (se indică postul superiorului/superiorilor)
superior pentru (se indică posturile subordonate)
- b. Relații funcționale (se indică cu care structuri din cadrul instituției colaborează și în ce limite)
- c. Relații de control (de către cine poate fi controlat și pe cine poate controla)
- d. Relații de reprezentare (se indică dacă titularul respectivului post poate reprezenta subdiviziunea sa în relațiile cu ale subdiviziuni și limitele acțiunii respective)

Extern:

- a. cu autorități și instituții publice
- b. cu organizații internaționale
- c. cu persoane juridice private

6. Condiții de muncă

Se vor include informații referitor la:

- Programul de muncă
- Concediul de odihnă
- Durata contractului de muncă
- Remunerație
- Locul desfășurării muncii
- Echipamentele birotice
- Resurse puse la dispoziție
- Deplasări curente
- Condiții deosebite de muncă

7. Norme etice obligatorii corespunzătoare ocupantului postului

Se vor enumera normele etice și deontologice de care trebuie să se conducă ocupantul postului în activitatea sa.

8. Actele normative ce vor fi respectate în activitatea ocupantului postului

Se prezintă o listă a actelor normative de care angajatul trebuie să se conducă în activitatea sa

Întocmit de (se întocmește de conducătorul compartimentului în care își desfășoară activitatea titularul postului în colaborare cu Serviciul resurse umane):

Nume și prenume

Funcția

Semnătura..... Data întocmirii.....

Luat la cunoștință de către ocupantul postului

Nume și prenume.....

Semnătura.....Data.....

Avizat de (se avizează de conducătorul subdiviziunii):

Nume și prenume.....

Semnătura.....Data.....

Modificările făcute fișei postului

Tipul modificării.....

.....

Data modificării

Semnătura responsabilului

AUDITUL INTERN ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

1. Istoricul apariției instituției de audit intern

Auditul intern este considerat un mecanism care a prins contur de-a lungul anilor, căutând să răspundă mereu necesităților în continuă schimbare pe care le au organizațiile. Termenul de *audit* provine din limba latină, de la cuvântul *audit-auditare*, care are semnificația „a asculta”. Ca funcție, auditul intern are o manifestare relativ recentă, situată, după unii autori, în perioada crizei economice din 1929 din Statele Unite ale Americii,¹ aceasta avându-și însă originile în antichitate.²

Până la instituirea auditului intern, marile întreprinderi americane foloseau serviciile oferite de *Cabinete de Audit Extern*, organisme independente care aveau misiunea de a verifica conturile și bilanțurile contabile și a certifica situațiile financiare finale. Pentru a-și îndeplini atribuțiile, Cabinetele de audit efectuau o serie de lucrări pregătitoare de specialitate, și anume: inventarierea patrimoniului, inspecția conturilor, verificarea soldurilor, diferite sondaje etc., care au crescut semnificativ costurile auditării.

În acest context, întreprinderile au început să-și organizeze propriile *Cabinete de Audit Intern*, în special pentru reducerea cheltuielilor, prin preluarea efectuării lucrărilor pregătitoare din interiorul entității, iar pentru realizarea activității de certificare au apelat în continuare la Cabinete de Audit Extern, care aveau dreptul asupra unei supervizări a activității întreprinderilor. Pentru a se distinge între auditorii cabinetelor de audit extern și cei ai organizației supuse auditului, primii au fost numiți *auditori externi*, iar cei din urmă au fost numiți *auditori interni*, deoarece făceau parte din întreprindere.

Rolul și necesitatea auditorilor interni a crescut continuu și a fost unanim acceptat, motiv pentru care aceștia au simțit nevoia de a se organiza și de a-și standardiza activitățile practice. Astfel, în anul 1941, s-a creat în Orlando, Florida, SUA, *Institutul Auditorilor Interni – I.I.A.*, care a fost recunoscut internațional. Ulterior, a aderat Marea Britanie, iar în 1951 Suedia, Norvegia,

¹ Mitea, A., Băncuță, A., Polifrone, A-M., Ciucardel, M. Auditul de sistem în instituțiile publice - București: Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2006, p.13.

² Ghiță, M. Auditul intern – o nouă profesie. [On-line], [cit. 19.12.09]. Accesibil: < www.oeconomica.uab.ro >

Danemarca și alte state.

În prezent, la acest institut s-au afiliat peste 90 de institute naționale ale auditorilor interni și membri din peste 120 țări. Afilierea este recunoscută în urma obținerii *calității de C.I.A. – Auditor Intern Certificat*, acordată de I.I.A., pe baza unor examene profesionale. Funcția de audit intern s-a instituit în Anglia și Franța la începutul anilor '60, fiind puternic marcată de originile sale de control financiar-contabil. Abia după anii '80 –'90 funcția de audit intern începe să se contureze, iar evoluția ei continuă și în prezent.¹

Axat, la început, pe probleme contabile, obiectivele auditului intern s-au deplasat spre depistarea principalelor riscuri ale entităților și evaluarea controlului intern al acestora. Scopul inițial al *Institutului Auditorilor Interni – I.I.A.* a fost acela de standardizare a activității de audit intern, plecând de la definirea conceptelor, stabilirea obiectivelor și continuând cu organizarea și exercitarea acestuia.

În timp, a avut loc o deplasare a obiectivelor auditului intern, respectiv de la furnizarea de informații pentru manager, spre o colaborare cu auditul extern, căruia îi asigură o materie primă prelucrată, devenind totodată o activitate de sine stătătoare.

Începând din 1950, Institutul Auditorilor Interni a emis *Norme proprii de audit intern*, diferite de cele ale auditului extern. În timp, acestea s-au generalizat și din 1970 au devenit *standarde de audit intern*, care sunt într-o permanentă mișcare datorită evoluției societății ce se confruntă mereu cu noi provocări.

Potrivit definiției adoptate în luna iunie a anului 1999 de către Consiliul de Administrație al Institutului Auditorilor Interni, *auditul intern* este o activitate independentă și obiectivă care dă unei organizații o asigurare în ceea ce privește gradul de control deținut asupra operațiunilor, o îndrumă pentru a-i îmbunătăți operațiunile și contribuie la adăugarea unui plus de valoare.

Auditul intern ajută organizațiile să-și atingă obiectivele, evaluând printr-o abordare sistematică și metodică procesele sale de management al riscurilor, de control, și de conducere, făcând propuneri de a le consolida eficacitatea.²

¹ Mitea, A., Băncuță, A., Polifrone, A-M., Ciucardel, M. Op.cit.

² Munteanu, I. Auditul intern: un element-cheie al autonomiei locale descentralizate. În: Descentralizarea: elementele unui model. Inst. Pentru Dezvoltare și Inițiative sociale IDIS „Viitorul”. – Ch.: TISH, 2006, p.83.

The *Analytic Quality Glossary* definește auditul ca fiind un proces pe care instituțiile îl desfășoară pentru sine pentru a verifica că dispun de proceduri corespunzătoare care să asigure calitatea, integritatea ori standardele de furnizare și rezultatele așteptate din partea acestei instituții. Într-o publicație specializată pe audit se regăsește o altă perspectivă: auditul intern este tot ce ar trebui să facă un responsabil pentru a se asigura ce are un bun control asupra afacerilor dacă ar avea timp și dacă ar ști cum să procedeze.¹

Scopul fundamental al auditului este de a asigura o activitate consistentă de consiliere și direcționare în ceea ce privește atingerea obiectivelor operaționale ale organizației. Conceptul de audit intern pornește de la trei elemente esențiale, care disting funcțiile de audit intern de alte forme de „control” extern, acestea fiind legate de: consilierea managerială, independența și complexitatea metodelor aplicate. Se afirmă adeseori că auditul intern acționează de pe pozițiile unui consilier, al unui consultant, al unui specialist care poate fi apelat în mod sistematic și care dispune de anumite atuuri esențiale pe care decidenții politici sau administrativi nu le au.²

Sfera și obiectivele auditului variază considerabil și depind de dimensiunea și structura entității, precum și cerințele conducerii. În acest context se vor distinge următoarele tipuri de audit:

a) **auditul de sistem**, care reprezintă o evaluare de profunzime a sistemelor de conducere și control intern, cu scopul de a stabili dacă acestea funcționează economic, eficace și eficient, pentru identificarea deficiențelor și formularea de recomandări pentru corectarea acestora;

b) **auditul performanței** examinează dacă criteriile stabilite pentru implementarea obiectivelor și sarcinilor entității publice sunt corecte pentru evaluarea rezultatelor și apreciază dacă rezultatele sunt conforme cu obiectivele;

c) **auditul de regularitate** apreciază conformitatea procedurilor și operațiunilor cu normele, regulamentele și legile aplicabile domeniului.

Excursul etimologic asupra conceptului și definițiile prezentate statuează auditul intern pe poziția de ultim nivel al

¹ Munteanu, I. Op cit., p.84.

² Ibidem, p.82.

sistemului de control intern al entității. De reținut faptul că auditul și controlul în entitățile publice reprezintă două domenii de activitate diferite. În numeroase lucrări de specialitate, dar și în practica curentă, se utilizează frecvent termenul de control intern în locul termenului de audit, și invers, aspect care generează confuzie și induce ideea că cele două concepte sunt similare.

În teoria și practica internațională, aceste două concepte sunt delimitate în mod clar și riguros. Cu toate că ambele activități au elemente care le apropie, mai multe sunt particularitățile acestora care le diferențiază din punct de vedere al conceptelor, cadrului legal, organizării, metodologiei, valorificării constatărilor și al modului de raportare în cadrul entităților publice.

Gradul de normalizare a celor două activități – controlul și auditul, reglementările vizând organizarea, și funcționarea permit elaborarea unei liste ortogonale de diferențe. Comparația produce următoarele opoziții:

1. *Semnificație*. Privit prin prisma unui grad de generalitate, controlul are aceeași semnificație atât în cadrul sectorului public, cât și cel privat. Controlul se constituie din diferite sisteme informaționale, precum bugetele operaționale și de investiții, conturi, rapoarte și sisteme statistice, evaluări ale activității și produselor care ajută în aprecierea progresului făcut întru atingerea obiectivelor.¹ Controlul este asemeni unui barometru care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă. A indica modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, înseamnă a aprecia conduita acestuia ca fiind legală / ilegală, oportună / inoportună. Activitatea de audit evaluează printr-o abordare sistematică și metodică, procesele de management al riscurilor, de control și de guvernare a instituției, cu propuneri de consolidare a eficacității lor.

2. *Obiective urmărite*. Controlul urmărește verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezența sau absența factorilor măsurabili (controlul de materialitate); confruntă elementul supus verificării cu o regulă juridică. Se referă în general la actele administrative și la operațiunile financiare (control de regularitate); evaluează costul resurselor umane și materiale pentru îndeplinirea sarcinilor

¹ Lane, F. S. Probleme actuale de administrație publică. – Ch.: Epigraf S.R.L., 2006, p. 39.

administrative (control de rentabilitate); compară standardele dintr-o bază de referință (controlul de eficiență); controlul de oportunitate.¹ Misiunea unității de audit intern este de a realiza o activitate obiectivă și independentă prin oferirea serviciilor de asigurare și consultanță, pentru a îmbunătăți operațiunile entității și a contribui la adăugarea unui plus de valoare. Controlul previne, constată, sancționează. Auditul oferă asigurare și consultare, prin evaluarea eficacității sistemului de management financiar și control intern al entității și oferă recomandări pentru îmbunătățirea lui. Prin oferirea serviciilor de consultanță și asigurare, rolul auditului intern este de a asista managementul în evaluarea și îmbunătățirea proceselor de guvernare, control și management al riscurilor, menite să asigure atingerea obiectivelor instituției și gestionarea adecvată a riscurilor.

3. *Instituții abilitate.* Activitatea de control este realizată atât de organele de stat cu competențe de control (legislative, executive, judecătorești), cât și de organizațiile obștești, folosind mijloace organizatorico-juridice.² Responsabilitatea pentru controlul intern este divizată între managerii, care procesează documentele pentru plățile și încasările bugetare, și controlorii financiari, care verifică ex-post dacă aceste acțiuni au fost realizate în conformitate cu cadrul normativ. Auditul intern este organizat și se efectuează în condițiile legislației cu privire la activitatea de audit. Este un serviciu creat în cadrul entității publice cu scopul de a asigura procesul constant de supraveghere, evaluare și control intern al tuturor activităților desfășurate, având independență organizatorică și nu se implică în procesul operativ de fiecare zi al activităților specifice sau al luării deciziilor. Această unitate ajută la crearea unui nivel de independență față de sistemele și procesele administrate în cadrul organizației și pe care ea trebuie să le evalueze în mod sistematic. Această delimitare de procesul decizional definește o funcție a sa specifică prin care auditul poate să asigure onestitatea, obiectivitatea și caracterul sistematic al instrumentelor sale specifice de control asupra practicilor manageriale.

Specialiștii în domeniu relevă avantajele acestei instituții și anume:

¹ Oroveanu, M. Tratat de drept administrativ. – București, 1994, p.135.

² Sîmboteanu, A. Teoria administrației publice: suport de curs. - Chișinău: CEP al USM, 2008, p.174.

- Contribuie direct la creșterea transparenței, stabilității și eficienței cheltuielilor publice.
- Permite tuturor consiliilor locale exercițiul controlului asupra procesului bugetar, al tuturor operațiunilor legate de furnizare de serviciu, tranzacții publice.
- Contribuie la raționalizarea cheltuielilor publice.
- Asigură creșterea standardelor profesionale, a codului deontologic și interacțiunea cu alte instituții publice.
- Asigură creșterea proporțională a libertății decizionale a autorităților publice locale și a responsabilităților nemijlocite ale acestor autonomii.
- Asigură monitorizarea permanentă și sistematizarea asupra cheltuielilor publice și oferă totodată un mijloc de interacțiune cu auditul extern.¹

2. Cadrul legal privind instituția auditului intern în administrația publică locală

Instituția auditului intern în administrația publică locală este reglementată în mod expres prin *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006. Însă stipulări referitor la esența și modalitățile de organizare și funcționare se regăsesc și în alte acte normative precum:

- *Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.1996*,²
- *Concepția sistemului de control intern și audit intern în sectorul public*, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1143 din 04.10.2006;³
- *Standardele Naționale de Audit Intern*, aprobate prin Hotărârea Curții de conturi nr. 82 din 29.11.2007 și ordinului Ministrului Finanțelor nr. 98 din 27.11.2007;⁴
- *Codului etic al auditorului intern, Carta de audit intern (Regulament – model de efectuare a auditului intern)*, aprobate prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 111 din 26.12.2007⁵
- *Normelor metodologice privind implementarea auditului intern în sectorul public*,

¹ Munteanu, I. Op cit., p.80.

² Publicat în: Monitorul Oficial nr.19-20/197 din 27.03.1997.

³ Publicat în: Monitorul Oficial nr.174-177/1343 din 10.11.2006.

⁴ Publicat în: Monitorul Oficial nr.198-202/61 din 21.12.2007.

⁵ Publicat în: Monitorul Oficial, nr. 1-4 din 01.01.2008.

- *Legea privind activitatea de audit*, nr. 61-XVI din 16.03.2007;¹
- *Strategia de dezvoltare a controlului financiar public intern*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.74 din 29.01.2008.²
- Regulamentele de organizare și funcționare ale entității publice/subdiviziunii entității publice.

Potrivit cu prevederile art. 86 al *Legii privind administrația publică locală* nr.436-XVI din 28.12.2006, în sectorul public se implementează controlul financiar public intern, care include:

- a) managementul financiar și controlul;
- b) auditul intern;
- c) coordonarea și armonizarea centralizată.

Sistemul de management financiar și de control este organizat de către conducătorul instituției în scopul obținerii unei asigurări rezonabile că obiectivele instituției vor fi atinse prin:

- a) eficacitatea și eficiența operațiunilor;
- b) conformitatea cu legislația și regulamentele aplicabile;
- c) siguranța și optimizarea activelor și pasivelor;
- d) siguranța și integritatea informației.

De menționat că obiect al managementului financiar și al controlului sunt toate activitățile și procesele instituției, inclusiv etapele de elaborare și executare a bugetelor, elaborare a programelor, evidența contabilă, raportare și monitorizare. Modul de organizare a managementului financiar și a controlului în autoritatea administrației publice locale este supus auditului intern și auditului extern. În acest context, autoritatea administrației publice locale este în drept să organizeze auditul intern instituind o unitate de audit intern în structura sa organizațională. Legea nu menționează în mod expres care autoritate a administrației publice locale - executivă sau deliberativă - organizează auditul intern. Însă, din analiza conținutului *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006 și a altor acte normative se pot deduce următoarele:

- Unitățile de audit intern se instituie, prin decizia autorităților deliberative de nivelul întâi sau al doilea, dat fiind faptul că acest serviciu, potrivit cu art.1 al *Legii privind Administrația publică locală*, este un serviciu „creat în cadrul autorității publice deliberative de nivelul întâi sau al doilea cu scopul de a sigura

¹ Publicat în: Monitorul Oficial nr.117-126/530 din 10.08.2007.

² Publicat în: Monitorul Oficial nr.28-29/147 din 08.02.2008.

procesul constant de supraveghere, evaluare și control intern al tuturor activităților desfășurate, având independență organizatorică și dreptul de a participa la dezbaterile celor mai importante probleme ale instituției respective”;

➤ Șefii unităților de audit intern sunt numiți, pe bază de concurs desfășurat în condițiile legii, competența de numire revenind autorităților deliberative, potrivit cu prevederile art.14 și 43 a *Legii privind Administrația publică locală*.

➤ Unitatea de audit intern se creează în limita statelor de personal existente ca serviciu în cadrul primăriei (aparaturii președintelui raionului) în directă subordonare a autorității executive. Autoritatea administrației publice locale informează oficial Ministerul Finanțelor despre crearea unității de audit intern. Potrivit estimărilor realizate de experții IDIS “Viitorul” costurile de întreținere al serviciului de audit intern nu s-ar ridica mai mult de 8 mln lei: remunerarea muncii plus costuri de întreținere.¹

➤ Persoanele care desfășoară activitate de audit în cadrul autorității administrației publice locale au calitatea de funcționar public. Potrivit cu art. 3 al *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158-XVI din 04.07.2008² controlul și auditul public intern și extern implică exercitarea prerogativelor de putere publică.

Activitatea de audit intern se desfășoară conform actelor normative elaborate și aprobate de Ministerul Finanțelor. *Standardele naționale de audit intern* (SNAI), conforme cu *Standardele Internaționale ale Practicii Profesionale de Audit Intern*, prezintă baza pentru realizarea activității de audit intern.

Standardele naționale de audit intern vizează cerințe pentru:

- a) menținerea independenței;
- b) asigurarea competenței profesionale a personalului de audit;
- c) consultarea conducerii în domeniile de risc;
- d) stabilirea scopurilor și planurilor strategice de audit;
- e) îndeplinirea operațiunilor de audit;
- f) evaluarea sistemelor de tehnologii informaționale;
- g) recomandarea metodelor de îmbunătățire a operațiunilor și îmbunătățirea controlului;

¹ Munteanu, I. Op cit., p.89.

² Publicat în: Monitorul Oficial nr.230-232/840 din 23.12.2008.

- h) monitorizarea ulterioară pentru a asigura implementarea deplină și eficace a recomandărilor;
- i) coordonarea activităților de audit intern cu auditul extern;
- j) implementarea unui sistem care să asigure calitatea auditului;
- k) evaluarea periodică a eficacității practicilor de control intern;
- l) monitorizarea continuă a funcționării practicilor de control intern în întreaga organizație și îmbunătățirea lor.

Potrivit cu art.89 al *Legii privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006, Ministerul Finanțelor este responsabil de elaborarea și monitorizarea politicii în domeniul controlului financiar public intern, cât și de coordonarea tuturor activităților din domeniul controlului financiar public intern. În acest context, unitatea de audit intern, creată în cadrul autorității administrației publice, prezintă Ministerului Finanțelor:

- a) până la data de 1 martie a fiecărui an, raportul anual de activitate a unității de audit intern pentru anul precedent;
- b) carta de audit intern;
- c) copia de pe planul strategic al activității de audit intern;
- d) copia de pe planul anual al activității de audit intern.

Carta de audit intern este un regulament de funcționare al structurilor de audit intern, elaborată de către conducătorul unității de audit intern și aprobată de conducătorul entității, în care sunt reglementate independența, responsabilitățile și competențele acestor structuri. *Carta de audit intern* definește poziția auditorului intern în cadrul entității, autorizează accesul la documentele, bunurile și persoanele relevante îndeplinirii corespunzătoare a misiunilor de audit, definește domeniul activităților de audit intern. Proiectul *Cartei de audit intern* este elaborat în baza *Regulamentului-model de efectuare a auditului intern*.

Carta va defini activitățile desfășurate, care, în principal se referă la auditarea formării și utilizării fondurilor publice, precum și la administrarea patrimoniului public, angajamentele bugetare și legale, din care derivă direct sau indirect obligații de plată, inclusiv din fondurile extrabugetare; plățile asumate prin angajamente; vânzarea, gajarea, concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale; concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul public al unității administrativ-teritoriale; sistemul contabil și fiabilitatea acestuia; sistemul de luare a deciziilor, sistemele de conducere și control, precum și riscurile asociate unor astfel de sisteme; sistemele informatice.

Codul etic al auditorului intern prezintă principiile fundamentale pentru profesia și practica auditului intern și regulile de conduită ale auditorilor interni.

Normele metodologice pentru implementarea auditului intern în sectorul public (NMAISP) sunt elaborate în scopul realizării cap. V din *Standardele Naționale de Audit Intern*. *Normele metodologice pentru implementarea auditului intern în sectorul public* oferă îndrumarea metodologică necesară pentru aplicarea *Standardelor Naționale de Audit Intern*, aceasta manifestându-se atât prin reglementari obligatorii, cât și recomandări suplimentare privind formularele-tip, exemple practice aferente normelor prezentate.

Recomandările suplimentare nu sunt obligatorii, însă în cazul în care nu sunt urmate, conducătorii unităților de audit intern asigură utilizarea unor alternative potrivite, elaborând instrucțiuni proprii de aplicare a *Normelor metodologice privind activitatea de audit intern*, ținând cont de specificul instituției publice, care satisfac cerințele NMAISP, SNAI și ale cadrului normativ relevant.

Specificul activității de audit, în raport cu activitatea de control, constă în faptul că aceasta reprezintă procesul prin care se analizează și se evaluează, în mod profesional, activitatea entităților publice, utilizând tehnici și procedee specifice, în scopul obținerii de dovezi, numite probe de audit, pe baza cărora auditorii vor emite într-un document, numit raport de audit, o opinie responsabilă și independentă, precum și recomandări pentru îmbunătățiri ulterioare necesare. Acest fapt impune câteva precizări, și anume:

- a) misiunea de audit se derulează pe baza unor standarde naționale, conforme celor internaționale;
- b) auditorii sunt persoane care obțin aceasta calitate în condițiile strict reglementate de legislație;
- c) pentru asigurarea nivelului profesional al auditorilor interni, ei sunt instruiți, testați și certificați;
- d) evaluarea și interpretarea rezultatelor obținute se efectuează în condițiile existenței și luării în considerare a unor criterii de evaluare care au la bază o metodologie unanim acceptată și standardele naționale de audit intern;
- e) procedurile de audit reprezintă ansamblul testelor realizate prin tehnici specifice pe care auditorul le aplica pentru culegerea probelor de audit.

3. Metodologia și procedura de derulare a misiunii de audit

Decizia de efectuare a auditului intern aparține autorității deliberative. Potrivit cu *Normele metodologice privind implementarea auditului intern în sectorul public*, ciclul auditului intern consta din patru elemente:

1. Strategia și planul anual;
2. Misiunile de audit;
3. Rapoartele de audit;
4. Acțiunile conducerii în baza recomandărilor.

Strategia și planul anual. Pentru elaborarea strategiei și a planului anual sunt necesare efectuarea următoarelor acțiuni: evaluarea riscurilor de nivel înalt, stabilirea ciclului de audit, evaluarea necesităților de resurse, determinarea priorităților anuale, identificarea titlurilor misiunilor de audit. Un rol important în elaborarea strategiei revine identificării și evaluării riscurilor. Riscul reprezintă posibilitatea apariției unui eveniment, care va avea impact asupra realizării obiectivelor. Este măsurat în funcție de impact și probabilitate. Necesitatea identificării riscurilor rezidă în faptul, că odată identificate, precum și o bună gestionare a acestora permite organizației:

- Să aibă mai multă încredere că va obține rezultatele dorite ;
- Să mențină amenințările în limite acceptabile ;
- Să ia decizii bazate pe informații privind modul de exploatare a oportunităților.¹

Auditorii interni analizează toți factorii de risc potențiali și decid ce factori se vor aplica entității auditate. Scopul acestei analize constă în elaborarea sau selectarea unui set de factori, pentru care este ușor să se colecteze și să se evalueze datele necesare.

Nu există o formulă standard pentru identificarea riscurilor, însă specialiștii în domeniu sugerează că acestea trebuie evaluate și prioritizate doar în strânsă legătură cu obiectivele (și acest lucru se poate face la orice nivel al obiectivelor, pornind de la obiectivele personale și terminând cu obiectivele de ansamblu ale instituției). Prin urmare trebuie să se evite formularea unor riscuri care nu afectează obiectivele; aceeași atenție trebuie acordată evitării definirii riscurilor prin formulări care nu sunt altceva decât

¹ Cartea portocalie. Gestionarea riscurilor - principii și concepte. [On-line], [citat 20.12.09]. Accesibil: < www.hm-treasury.gov.uk >

negarea obiectivelor. Exemplele prezentate în tabel sunt sugestive pentru identificarea corectă a riscurilor.

Obiectiv – să se călătorească cu trenul de la punctul A la B pentru întâlnire la un anumit moment	
Nu se ajunge la A la B în timp util pentru întâlnire	Este pur și simplu negarea obiectivului
Se întârzie și nu se mai ajunge la întâlnire	Este doar definirea impactului riscului, nu a riscului în sine
În tren nu există vagon restaurant și o să mi se facă foame	Acest lucru nu afectează atingerea obiectivelor
Pierderea trenului mă face să întârzi și să pierd întâlnirea	Acesta este un risc care poate fi controlat asigurându-mă că am alocat suficient timp să ajung la gară
Condițiile meteo nefavorabile cauzează oprirea trenului, iar eu nu mai ajung la întâlnire	Acesta este un risc pe care nu îl pot controla, dar față de care pot să îmi pregătesc un plan de rezervă.

În general, entitățile publice se confruntă cu următoarele riscuri:

- imposibilitatea de a realiza obiectivele și scopurile stabilite pentru operațiuni sau programe;
- neîndeplinirea atribuțiilor și obligațiilor operaționale statutare;
- imposibilitatea de a îndeplini cerințele actelor normative;
- decizii greșite luate în baza unor informații manageriale, care pot fi incorecte, inoportune, incomplete, nesigure etc.;
- evidența contabilă insuficientă și incorectă, rapoarte financiare eronate și inexacte, pierderi financiare;
- fraude, corupție, utilizarea activelor contrar destinației, irosirea și pierderea activelor;
- nesatisfacția cetățenilor;
- publicitate negativă și deteriorarea reputației entității;
- gestionarea inadecvată a personalului;
- imposibilitatea de a proteja personalul și clienții în mod adecvat;
- achiziționarea și utilizarea resurselor în mod neeconomic, neeficient sau neefectiv.

Misiunile de audit. Misiunea de audit reprezintă un angajament, sarcină sau activitate de verificare specifică, precum

auditul intern, examinarea autoevaluării controlului, investigarea unei fraude sau consultanță. O misiune poate include mai multe sarcini sau activități în scopul realizării unui set specific de obiective înrudite. În cadrul misiunilor de audit, în funcție de tipul de audit efectuat, se va urmări:

- a) examinarea respectării legalității, regularității și conformității operațiunilor, și oferirea recomandărilor pentru asigurarea lor;
- b) evaluarea economicității și eficacității, în cadrul entității ori la nivelul unui program/proiect finanțat din fonduri publice și/sau UE a gestionării resurselor financiare, umane și materiale pentru îndeplinirea obiectivelor și obținerea rezultatelor scontate;
- c) evaluarea și identificarea neajunsurilor sistemului de management financiar și control, precum și oferirea recomandărilor privind buna lui funcționare;
- d) identificarea erorilor, risipei, gestiunii defectuoase și fraudelor, și informarea conducătorului privind existența lor.

Standardele Naționale de Audit Intern specifică faptul că auditul intern cuprinde două tipuri de misiuni de audit:

- a) misiuni de asigurare,
- b) misiuni de consiliere,

Misiunile de asigurare constituie o examinare obiectivă a elementelor probante, efectuată în scopul de a furniza entității o evaluare independentă a proceselor de management al riscurilor, de control sau de guvernare a entității. Spre exemplu: misiuni financiare, de performanță, de conformitate, de securitate și evaluări complexe.

Natura și aria misiunii de asigurare sunt stabilite de auditorul intern.

În general, în serviciile de asigurare sunt implicate 3 părți:

- 1. Persoana sau grupul direct implicate în procesul, sistemul sau subiectul respectiv (proprietarul procesului);
- 2. Persoana sau grupul care face evaluarea (auditorul intern);
- 3. Persoana sau grupul care folosește evaluarea (utilizatorul).¹

Misiunile de consiliere constituie activități de consultanță sau alte servicii aferente consilierii, furnizate entității solicitante pentru a asista managementul la realizarea obiectivelor sale (adăugarea unui plus de valoare și îmbunătățirea funcționării entității), ale căror natură și sferă de activitate sunt convenite în

¹ Mitea, A., Băncuță, A., Polifrone, A-M., Ciucardel, M. Op.cit., p.16.

prealabil cu entitatea. Spre exemplu: consiliere, facilitare, proiectare a procesului, precum și formare profesională.

Frecvența misiunilor de audit se determină în baza raționamentului profesional. Programul misiunilor de audit se bazează pe o evaluare a riscurilor, realizată cel puțin o dată în an. La stabilirea acestui proces se va lua în considerație atât punctul de vedere al autorității deliberative, care are competența de decide efectuarea auditului intern, cât și a autorității executive, ca autoritate în subordinea directă a căruia se află serviciul audit. Pentru categoriile de risc înalt se recomandă desfășurarea unei misiuni de audit o dată în an, pentru riscurile medii – la fiecare la doi ani, pentru categoriile de risc redus – la fiecare trei ani.

În decursul primei misiuni de audit intern sunt identificate detaliat procedurile de control intern, pe care se pune un accent deosebit. În decursul următoarelor misiuni de audit sau verificări intermediare, aceste proceduri de control intern sunt testate în continuare, după confirmarea faptului că obiectivele sistemului, obiectivele controlului și controlul intern au rămas neschimbate. Aceasta se realizează printr-o verificare integrală sau printr-o monitorizare mai informală a sistemului.

Derularea unei misiuni de audit presupune îndeplinirea anumitor formalități și acțiuni, și anume: ordinul de efectuare a misiunii de audit, procesul verbal al ședinței de deschidere, lucrul în teren, versiunea preliminară a constatărilor și recomandărilor, ședința de închidere a lucrului în teren, ședința de închidere.

Rapoartele de audit. Produsul principal al echipei de audit este raportul de audit final, în care se conțin constatările de audit. Rapoartele de audit au trei obiective principale:

- a) să informeze conducerea despre o situație prin comunicarea rezultatelor activității de audit;
- b) să convingă conducerea de faptul, că comentariile și recomandările auditorilor sunt valabile și valoroase;
- c) să genereze rezultate prin a convinge conducerea să ia măsurile corespunzătoare.

Formularea probelor de audit în constatări va fi precisă, și nu generală. Auditorii evită astfel de afirmații ca „în multe cazuri”, „cea mai mare parte a ...”, „sume semnificative”, etc. Opiniile exprimate prin termeni de genul „multe” sau „mari” sunt înlocuite cu informații obiective. Spre exemplu „eșantionul a cuprins 5% din toate cele 1000 facturi, reprezentând 750 000 lei din totalul sumei de 2,5 milioane lei.”

Scopul recomandărilor de audit este de a prezenta schimbările posibile, care vor apropia situația identificată (constatările de audit) de situația dorită (spre exemplu, controlul intern care atenuează în mod adecvat riscurile inerente). Auditorii nu sunt responsabili de implementarea recomandărilor, precum și de elaborarea planului de acțiuni detaliate privind implementarea recomandărilor și măsurilor corective.

Rapoartele de audit sunt prezentate în format și structură standard, după cum este stabilit de către conducătorul unității de audit intern, și trebuie să includă următoarele elemente:

- a) sumarul executiv al raportului de audit;
- b) introducerea, care să cuprindă domeniul de aplicare și perioada auditului;
- c) contextul administrativ, inclusiv descrierea obiectivelor operaționale ale procesului / activității auditate pentru a înțelege constatările și recomandările de audit;
- d) constatările de audit;
- e) recomandările de audit;
- f) concluziile și opiniile generale, dacă este cazul;
- g) răspunsul conducerii la raportul de audit final;
- h) anexe cu informații justificative.

Acțiunile conducerii în baza recomandărilor. Rolul auditului intern este de a oferi asigurări privind funcționarea adecvată a sistemului de management financiar și control și de a oferi recomandări pentru îmbunătățirea acestuia. Prin urmare, este esențial să se urmărească în mod corespunzător implementarea recomandărilor de audit pentru a asigura ca funcția de audit intern să aducă o valoare adăugată entității. În acest sens conducătorul unității de audit intern stabilește un proces de urmărire a implementării recomandărilor care să permită monitorizarea și garantarea faptului că măsurile luate sunt implementate în mod eficient.

ACCESUL LA INFORMAȚIE ÎN AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

1. Cadrul normativ privind accesul la informație în autoritățile administrației publice locale

Societățile democratice moderne se întemeiază pe ideea că informația este oxigenul democrației și că opinia publică are interes legitim să cunoască activitățile instituțiilor publice ale statului. Cetățeanul poate, în mod eficient, să controleze activitatea organelor de stat doar dacă îi sunt accesibile informațiile de care dispun organele de stat. Accesul liber la informațiile aflate în posesia organelor de stat facilitează o mai bună informare a cetățenilor, iar funcționarii publici devin mai responsabili, fapt care reduce abuzul de putere și asigură respectarea drepturilor și libertăților omului.

Accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice. Orice persoană are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute orice informații oficiale, afară de cele exceptate de legislație de la liberul acces. Informații oficiale sunt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept.

Opțiunea europeană presupune ralierea la standardele europene în materie de respectare a drepturilor omului. Republica Moldova a aderat la *Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice* la 28 iulie 1990 și la *Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale* la 12 septembrie 1997. Ambele acte protejează libertatea de exprimare în termeni similari. Astfel, art.10 al Convenției Europene stipulează:

1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.

2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri

necesare într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.

Constituția Republicii Moldova prevede în art.34 următoarele:

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

(4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

(5) Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii.

Deci, dreptul cetățenilor Republicii Moldova privind accesul la informație este garantat de textul constituțional și în interpretarea Curții Constituționale, cuprinde: dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și mai ales asupra măsurilor luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare publică; posibilitatea persoanei de a recepționa direct și în bune condiții emisiunile radio și televizate; obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură.¹

La 11 mai 2000, Parlamentul R.Moldova a adoptat *Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV*², care potrivit opiniilor experților internaționali și a celor naționali corespunde integral standardelor internaționale. Legea reglementează:

¹ Hotărârea nr.1 din 11.01.2000 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.930-II din 22 martie 1999 și a unor prevederi din Codul electoral în redacția Legii nr. 480-XIV din 2 iulie 1999. În: Republica Moldova. Curtea Constituțională: Culegere de hotărâri și decizii, 2000. Chișinău, 2001, p.181.

² Publicată în: Monitorul Oficial nr.88-90 din 28.07.2000.

a) raporturile dintre furnizorul de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație;

b) principiile, condițiile, căile și modul de realizare a accesului la informațiile oficiale, aflate în posesia furnizorilor de informații;

c) aspectele accesibilității informației cu caracter personal și protecției acesteia în cadrul soluționării problemei accesului;

d) drepturile solicitanților informației, inclusiv a informației cu caracter personal;

e) obligațiile furnizorilor de informații în procesul asigurării accesului la informațiile oficiale;

f) modalitatea apărării dreptului de acces la informație.

Scopurile de bază ale *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000 sunt:

1. *Garantarea dreptului de acces la informație*. Principalul scop al legii este de a consacra dreptul oricărei persoane de a avea acces la informațiile aflate în posesia furnizorilor, indiferent de faptul dacă au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept.

Acest drept este piatra unghiulară a transparenței și responsabilității autorităților și instituțiilor publice, fapt ce se va lua în considerare la adoptarea deciziilor asupra cererilor de acces la informație.

Dreptul de acces la informație face obiectul unui număr limitat de excepții și restricții, stabilite prin lege, care urmează a fi interpretate astfel, încât să ofere acces maxim la informațiile solicitate.

2. *Protecția informațiilor cu accesibilitate limitată*. În timp ce protecția informațiilor ce constituie secret de stat și secret comercial este reglementată prin legi speciale, protecția datelor cu caracter personal n-a devenit până în prezent obiectul unor reglementări sistematizate.

Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000 stabilește atât accesul limitat al publicului la informațiile cu caracter personal, cât și condițiile în care autoritățile și instituțiile publice sunt în drept să acumuleze, să prelucreze și să dispună de astfel de date.

Legea impune autorităților și instituțiilor publice colectarea, prelucrarea, păstrarea și utilizarea informațiilor cu caracter personal în scopuri legitime, strict determinate și în mod prudent, astfel încât să se garanteze securitatea acestora.

Dreptul persoanei de a avea acces la informațiile despre sine și de a cere rectificarea lor este o garanție a respectării vieții private.

3. *Garantarea căilor de atac.* Pentru exercitarea efectivă a dreptului la informație, legea prevede două căi de atac împotriva deciziilor autorităților și instituțiilor publice, adoptate în procesul examinării cererilor de acces la informație: a) extrajudiciară și b) judiciară.¹

Adoptarea și aplicarea *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000 constituie un instrument eficient atât pentru asigurarea transparenței activităților autorităților administrației publice cât și în lupta împotriva corupției, fenomen generalizat în Republica Moldova și semnalat în rapoartele organizațiilor internaționale. Din păcate, autoritățile publice locale nu sunt nici pregătite, nici interesate să aplice această lege. Pe de altă parte, cetățenii nu au, încă, experiența de a „lupta” cu autoritățile. Ideea necesității firești a contribuabilului de a fi informat de autorități asupra felului cum sunt folosiți banii publici nu este încă unanim acceptată. O problemă stringentă a societății civile ar trebui să fie lupta împotriva secretomaniei în materie de decizii care privesc viața comunităților locale și, mai ales, modul în care sunt folosiți banii publici.

Constatăm că unul dintre cele mai mari obstacole pentru implementarea *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000 reprezintă ignoranța. Este evident că după un deceniu de la adoptarea legii nici cetățenii nici autoritățile locale nu cunosc în măsură suficientă conținutul și rigorile impuse de lege.

Această stare trebuie și poate fi modificată. Lucrul acesta e posibil de realizat doar în cazul în care cetățenii vor fi convinși că legea le oferă un mijloc eficient pentru realizarea intereselor proprii, atât a celor zilnice, existențiale, cât și a celor mai abstracte care se exprimă prin necesitatea de a trăi într-o societate democratică.

¹ Aplicarea Legii privind accesul la informație: recomandări practice.- Chișinău: Centrul Acces-info, 2003, p.9.

2. Explicații și recomandări practice privind accesul la informație

Informațiile oficiale. Informații oficiale sunt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept.

Drept documente purtătoare de informații, potrivit *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000 sunt considerate oricare din următoarele (sau o parte din acestea):

a) orice hârtie sau alt material pe care există un înscris;
b) o hartă, un plan, un desen, o fotografie;
c) orice hârtie sau alt material pe care sînt marcaje, figuri, simboluri sau perforări care au un sens pentru persoanele calificate să le interpreteze;

d) orice obiect sau material din care pot fi reproduse sunete, imagini sau înscrisuri cu sau fără ajutorul unui alt articol sau mecanism;

e) orice alt înregistrator de informație apărut ca rezultat al progresului tehnic;

De asemeni, sunt considerate documente purtătoare de informații orice copie sau reproducere a (precum și părți ale acestora) purtătorilor de informații menționați mai sus.

Informațiile oficiale cu accesibilitate limitată. Accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngrădit, dar legea admite anumite excepții:

♦ Informațiile ce constituie secret de stat, reglementate prin lege organică și calificate ca informații protejate de stat, în domeniul activității militare, economice, tehnico-științifice, de politică externă, de recunoaștere, de contrainformații și activități operative de investigații, a căror răspîndire, divulgare, pierdere, sustragere poate periclita securitatea statului.

♦ Informațiile confidențiale din domeniul afacerilor, prezentate instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate, reglementate de legislația privind secretul comercial, și care țin de producție, tehnologie, administrare, finanțe, de altă activitate a vieții economice, a căror divulgare (transmitere, scurgere) poate atinge interesele întreprinzătorilor.

♦ Informațiile ce țin de activitatea operativă și de urmărire penală a organelor de resort, dar numai în cazurile în care

divulgarea acestor informații ar putea prejudicia urmărirea penală, interveni în desfășurarea unui proces de judecată, lipsi persoana de dreptul la o judecare corectă și imparțială a cazului său, ori ar pune în pericol viața sau securitatea fizică a oricărei persoane - aspecte reglementate de legislație.

- ♦ Informațiile ce reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice și a căror divulgare privează autorii investigațiilor de prioritatea de publicare sau influențează negativ exercitarea altor drepturi protejate prin lege.

- ♦ Informațiile cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei, protejată de legislație. Potrivit prevederilor articolului 8 alin. (1) al *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000, Informația cu caracter personal o constituie datele ce se referă la o persoană privată identificată sau identificabilă, a cărei dezvăluire ar constitui o violare a intimității persoanei, face parte din categoria informației confidențiale despre persoane.

Furnizorii de informații, posesori de informație cu caracter personal, sunt obligați să protejeze confidențialitatea vieții private a persoanei. Protejarea vieții private a persoanei include:

- a) dreptul la consimțământul persoanei a căror interese sunt atinse în procesul de divulgare a informației cu caracter personal;

- b) dreptul de a participa la procedura de luare a deciziilor în calitate de parte egală;

- c) dreptul de a i se păstra anonimatul în cazul furnizării de informații cu caracter personal, cu respectarea confidențialității;

- d) dreptul de a controla și a rectifica informațiile neadecvate, incorecte, incomplete, neactualizate, irelevante;

- e) dreptul de a nu fi identificată, în mod automat, în cadrul procedurii de luare a deciziilor asupra divulgării informației;

- f) dreptul de a se adresa în instanțele de judecată.

Informațiile cu caracter personal trebuie să corespundă următoarelor exigențe prevăzute expres de textul legii:

- trebuie obținute, colectate, prelucrate, păstrate și utilizate corect, în scopuri legitime strict determinate;

- trebuie să fie veridice, adecvate, pertinente și neexcesive în raport cu scopurile în care au fost obținute;

- trebuie să fie conservate, într-o formă care să permită identificarea persoanei la care se referă, pe un termen nu mai mic de cel necesar realizării scopurilor pentru care au fost obținute.

Legea garantează oricărei persoane accesul la informațiile cu caracter personal despre sine. Persoana are dreptul:

- a) să ia cunoștință de aceste informații personal sau în prezența altei persoane;
- b) să precizeze aceste informații în scopul asigurării plenitudinii și veridicității lor;
- c) să obțină, dacă este cazul, rectificarea informațiilor sau lichidarea lor atunci când ele vor fi tratate neadecvat;
- d) să afle cine și în ce scop a utilizat, utilizează sau intenționează să utilizeze aceste informații;
- e) să ia copii de pe documentele, informațiile despre sine sau de pe unele părți ale acestora.

Furnizorii de informații sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru protecția informațiilor contra distrugerii sau pierderii lor, contra accesului, modificării sau difuzării neautorizate, dar aceste măsuri nu pot limita dreptul de acces la informațiile oficiale în condițiile prezentei legi. Furnizorii de informații pot să divulge orice informații cu caracter personal și care vor fi solicitate în conformitate cu dispozițiile *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000 doar în cazurile când:

- persoana la care se referă consimte divulgarea lor;
- informația solicitată, în integritatea sa, a fost pusă la dispoziția publicului (publicată în conformitate cu legislația în vigoare), anterior datei solicitării.

În cazul în care persoana la care se referă informațiile cu caracter personal nu consimte divulgarea lor, accesul la aceste informații poate fi permis doar prin hotărârea instanței de judecată, care a stabilit că divulgarea va fi în interesul public, adică se va referi la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului înconjurător.

În sensul *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000, nu constituie informație confidențială datele ce țin exclusiv de identificarea persoanelor (date ce se conțin în buletinele de identitate).

Obligațiile furnizorului de informații. Furnizorul de informații, în conformitate cu competențele care îi revin, este obligat:

- 1) să asigure informarea activă, corectă și la timp a cetățenilor asupra chestiunilor de interes public și asupra problemelor de interes personal;

- 2) să garanteze liberul acces la informație;
 - 3) să respecte limitările accesului la informație, prevăzute de legislație, în scopul protejării informației confidențiale, vieții private a persoanei și securității naționale;
 - 4) să respecte termenele de furnizare a informației, prevăzute de lege;
 - 5) să dea publicității propriile acte adoptate în conformitate cu legea;
 - 6) să păstreze, în termenele stabilite de lege, propriile acte, actele instituțiilor, ale căror succesoare sînt, actele ce stabilesc statutul lor juridic;
 - 7) să asigure protejarea informațiilor ce se află la dispoziția sa de accesul, distrugerea sau modificarea nesanctionate;
 - 8) să mențină informațiile, documentele aflate la dispoziția sa, în formă actualizată;
 - 9) să difuzeze de urgență pentru publicul larg informația care i-a devenit cunoscută în cadrul propriei activități, dacă această informație:
 - a) poate preîntîmpina sau diminua pericolul pentru viața și sănătatea oamenilor;
 - b) poate preîntîmpina sau diminua pericolul producerii unor prejudicii de orice natură;
 - c) poate opri răspîndirea informației neveridice sau diminua consecințele negative ale răspîndirii acesteia;
 - d) comportă o deosebită importanță socială.
- În scopul garantării liberului acces la informațiile oficiale, furnizorul de informații trebuie să realizeze următoarele acțiuni:
- a) să asigure un spațiu amenajat pentru documentare, accesibil solicitanților;
 - b) să numească și să instruiască funcționarii responsabili pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale;
 - c) să elaboreze, în conformitate cu *Legea privind accesul la informație*, regulamente cu privire la drepturile și obligațiile funcționarilor în procesul de furnizare a documentelor, informațiilor oficiale;
 - d) să acorde asistența și sprijinul necesar solicitanților pentru căutarea și identificarea informațiilor;
 - e) să asigure accesul efectiv la registrele furnizorilor de informații, care vor fi completate în conformitate cu legislația cu privire la registre;
 - f) să desfășoare întrunirile și ședințele sale în mod public, în

conformitate cu legislația.

În scopul facilitării liberului acces la informație, furnizorul de informații va publica sau va face în alt mod general și direct accesibile populației informațiile ce conțin:

- a) descrierea structurii instituției și adresa acesteia;
- b) descrierea funcțiilor, direcțiilor și formelor de activitate ale instituției;
- c) descrierea subdiviziunilor cu competențele lor, programului de lucru al acestora, cu indicarea zilelor și orelor de audiență a funcționarilor responsabili de furnizarea informațiilor, documentelor oficiale;
- d) deciziile finale asupra principalelor probleme examinate.

Aceste informații trebuie făcute publice în afara procedurii de examinare a cererilor privind accesul la informație.

În scopul asigurării transparenței activității instituțiilor, eficientizării accesului la informație, creării condițiilor pentru căutarea, identificarea operativă a documentelor și informațiilor, autoritățile publice locale, instituțiile publice sunt obligate să editeze, cel puțin o dată pe an, îndrumare ce vor conține liste ale dispozițiilor, hotărârilor, altor documente oficiale, emise de instituția respectivă, și domeniile în care poate furniza informații, vor pune la dispoziția reprezentanților mijloacelor de informare în masă date oficiale despre propria activitate, inclusiv despre domeniile în care poate furniza informații.

Furnizorii de informații pot utiliza și la alte forme și procedee legale de informare activă a cetățenilor și a mijloacelor de informare în masă.

Subiecții solicitărilor de informații. Pot solicita informații oficiale, potrivit art 5, p.3 al *Legii privind accesul la informație* nr. 982 din 11.05.2000, următorii subiecți:

- a. orice cetățean al Republicii Moldova;
- b. cetățenii altor state, care au domiciliul sau reședința pe teritoriul Republicii Moldova;
- c. apatrizii stabiliți cu domiciliul sau cu reședința pe teritoriul Republicii Moldova.

Solicitanții de informații au următoarele drepturi:

- a. Persoana are dreptul de a solicita furnizorilor de informații, personal sau prin reprezentanții săi, orice informații aflate în posesia acestora, cu excepțiile stabilite de legislație.
- b. Dreptul persoanei de a avea acces la informații, inclusiv la informațiile cu caracter personal, nu poate fi îngrădit decât în

condițiile legii.

- c. Orice persoană care solicită acces la informații în conformitate cu prezenta lege este absolvită de obligația de a-și justifica interesul pentru informațiile solicitate.

Solicitarea accesului la informațiile oficiale. Informațiile oficiale sunt puse la dispoziția solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale. Cererea scrisă va conține:

- a) detalii suficiente și concludente pentru identificarea informației solicitate (a unei părți sau unor părți ale acesteia);
- b) modalitatea acceptabilă de primire a informației solicitate;
- c) date de identificare ale solicitantului.

Cu excepția cazurilor solicitării informațiilor cu caracter personal, solicitantul poate să nu indice în cerere datele sale de identificare.

Cererea poate fi înaintată verbal în cazurile în care este posibil răspunsul pozitiv, cu satisfacerea imediată a cererii de furnizare a informației. În cazul în care furnizorul intenționează să refuze accesul la informația solicitată, el va informa solicitantul despre aceasta și despre posibilitatea depunerii unei cereri scrise.

Elaborarea și furnizarea unor informații analitice, de sinteză sau inedite pot fi efectuate în baza unui contract între solicitant și furnizorul de informații, contra unei plăți negociabile, dacă furnizorul va fi disponibil și în drept să realizeze o asemenea ofertă.

Modalitățile accesului la informațiile oficiale sunt:

- a) audierea informației pasibile de o expunere verbală;
- b) examinarea documentului (unor părți ale acestuia) la sediul instituției;
- c) eliberarea copiei de pe documentul, informația solicitate (de pe unele părți ale acestora);
- d) eliberarea copiei traducerii documentului, informației (unor părți ale acestora) într-o altă limbă decît cea a originalului, pentru o plată suplimentară;
- e) expedierea prin poștă (inclusiv poșta electronică) a copiei de pe document, informație (de pe unele părți ale acestora), copiei de pe traducerea documentului, informației într-o altă limbă, la cererea solicitantului, pentru o plată respectivă.

Extrasele din registre, documente, informații (unele părți ale acestora), în conformitate cu cererea solicitantului, pot fi puse la dispoziția persoanei date, într-o formă rezonabilă și acceptabilă

pentru aceasta, spre a fi:

- a) examinate la sediul instituției;
- b) dactilografiate, fotocopiate sau copiate într-o altă modalitate ce ar asigura integritatea originalului;
- c) înscrise pe un purtător electronic, imprimate pe casete video, audio, alt purtător rezultat din progresul tehnic.

Examinarea cererilor privind accesul la informație:

- Cererile scrise cu privire la accesul la informație vor fi înregistrate în conformitate cu legislația cu privire la registre și petiționare.

- Cererile respective vor fi examinate și satisfăcute de funcționarii publici responsabili de furnizarea informațiilor.

- Deciziile, luate în conformitate cu *Legea privind accesul la informație*, vor fi comunicate solicitantului într-un mod ce ar garanta recepționarea și conștientizarea acestora.

- În cadrul satisfacerii cererii privind accesul la informație, furnizorii vor lua toate măsurile necesare pentru nedivulgarea informațiilor cu acces limitat, pentru protecția integrității informațiilor și excluderea accesului nesanționat la ele.

Termenele de satisfacere a cererilor de acces la informație:

- Informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație.

- Termenul de furnizare a informației, documentului poate fi prelungit cu 5 zile lucrătoare de către conducătorul instituției publice dacă:

- a. cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;
- b. sunt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

- Autorul cererii va fi informat despre orice prelungire a termenului de furnizare a informației și despre motivele acesteia cu 5 zile înainte de expirarea termenului inițial.

- Cererea de furnizare a informației poate fi readresată altui furnizor, cu informarea obligatorie a solicitantului în decurs de 3 zile lucrătoare de la momentul primirii cererii și cu acordul solicitantului, în următoarele cazuri:

- a) informația solicitată nu se află în posesia furnizorului

sesizat;

- b) informația solicitată deținută de alt furnizor ar satisface mai deplin interesul față de informație al solicitantului.

Informațiile oficiale, documentele, părțile acestora, extrasele din registre, copiile traducerilor, eliberate conform prezentei legi, vor fi semnate de persoana responsabilă.

Refuzul accesului la informație. Refuzul de a furniza o informație, un document oficial va fi făcut în scris, indicându-se data întocmirii refuzului, numele persoanei responsabile, motivul refuzului, făcându-se în mod obligatoriu trimitere la actul normativ (titlul, numărul, data adoptării, sursa publicației oficiale), pe care se bazează refuzul, precum și procedura de recurs a refuzului, inclusiv termenul de prescripție.

Furnizorii de informații nu pot fi obligați să prezinte probe ale inexistenței informațiilor nedocumentate.

3. Apărarea drepturilor legitime privind accesul la informație

Persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informații poate ataca acțiunile acestuia atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de contencios administrativ competentă.

Persoana, de asemenea, se poate adresa pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime avocatului parlamentar.

Persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim poate ataca orice acțiune sau inacțiune a persoanei responsabile pentru primirea și examinarea cererilor de acces la informații, dar în special cu privire la:

- a) refuzul neîntemeiat de a primi și înregistra cererea;
- b) refuzul de a asigura accesul liber și necondiționat la registrele publice aflate la dispoziția furnizorului de informații;
- c) încălcarea termenelor și procedurii de soluționare a cererii de acces la informație;
- d) neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate;
- e) refuzul neîntemeiat de a prezenta informațiile solicitate;
- f) atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, secrete comerciale sau la categoria informațiilor confidentiale;
- g) secretizarea neîntemeiată a unor informații;
- h) stabilirea plății și mărimii acesteia pentru informațiile furnizate;

- i) cauzarea unor prejudicii materiale și/sau morale prin acțiunile ilegale ale furnizorului de informații.

În cadrul soluționării litigiilor privind accesul la informație, organele competente vor întreprinde măsuri pentru protejarea drepturilor tuturor persoanelor ale căror interese pot fi atinse prin divulgarea informației, inclusiv se va asigura participarea acestora în cadrul procesului în calitate de terță parte.

Instanța de judecată, în cadrul examinării litigiilor privind accesul la informație, va întreprinde toate măsurile rezonabile și suficiente de precauție, inclusiv convocarea ședințelor închise, pentru a evita divulgarea informațiilor, accesul limitat la care poate fi îndreptățit.

Atacarea pe cale extrajudiciară a acțiunilor furnizorilor de informații. În cazul în care persoana consideră că drepturile sau interesele legitime în ceea ce privește accesul la informații i-au fost lezate, ea poate contesta acțiunile sau inacțiunea furnizorului de informații la conducerea acestuia și/sau la organul ierarhic superior al furnizorului în termen de 30 de zile de la data când a aflat sau trebuia să afle despre încălcare.

Conducerea furnizorului de informații și/sau organul ierarhic superior al acestuia va examina contestările solicitanților de informații în decurs de 5 zile lucrătoare și va informa în mod obligatoriu petiționarul despre rezultatele examinării în decurs de 3 zile lucrătoare.

Sesizările, prin care sînt atacate acțiunile sau inacțiunea organizațiilor care nu au organele lor superioare, sînt adresate direct instanței de contencios administrativ competente.

Atacarea pe cale judiciară a acțiunilor furnizorilor de informații. În cazul în care persoana care consideră că drepturile sau interesele legitime în ceea ce privește accesul la informație i-au fost lezate, precum și în cazul în care nu este satisfăcută de soluția dată de către conducerea furnizorului de informații sau de către organul ierarhic superior al acestuia, ea poate ataca acțiunile sau inacțiunea furnizorului de informații direct în instanța de contencios administrativ competentă.

Sesizarea instanței de judecată se va efectua în termen de o lună de la data primirii răspunsului de la furnizorul de informații sau, în caz dacă nu a primit răspuns, de la data când trebuia să-l primească. Dacă solicitantul de informații a atacat anterior acțiunile furnizorului de informații pe cale extrajudiciară, termenul de o lună curge de la data comunicării răspunsului conducerii

furnizorului de informații și/sau organului ierarhic superior al acestuia sau, în caz dacă nu a primit răspuns, de la data când trebuia să-l primească.

Sanțiuni referitor la încălcarea legislației privind accesul la informații:

Codul penal

Art.180. Încălcarea intenționată a legislației privind accesul la informație

Încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a procedurii legale de asigurare și de realizare a dreptului de acces la informație, încălcare ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații referitoare la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului, se pedepsește cu închisoare pe un termen de până la 3 ani sau cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

Codul cu privire la contravențiile administrative

Art. 199/3. Incălcarea legislației cu privire la petiții

Încălcarea de către persoana cu funcție de răspundere a modului stabilit de examinare a petițiilor cetățenilor sau ale organizațiilor legal constituite adresate în numele colectivelor pe care le reprezintă, refuzul neîntemeiat de a examina petiția sau târăgănarea examinării ei, luarea unor decizii pe marginea lor care contravin legislației în vigoare, divulgarea datelor despre persoana sau viața particulară a petiționarului fără acordul lui - atrage aplicarea unei amenzi de la zece până la cincizeci de salarii minime.

Art.199/7. Incălcarea legislației privind accesul la informație

Încălcarea de către o persoană cu funcții de răspundere a dispozițiilor legale privind apărarea și asigurarea dreptului de acces la informație - atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la zece la o sută cincizeci de salarii minime.

TRANSPARENȚA PROCESULUI DECIZIONAL LA NIVEL LOCAL

1. Cadrul normativ privind transparența decizională

Administrația publică a fost definită de către profesorul Antonie Iorgovan drept activitatea care constă, în principal, în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice.¹ În concepția profesorului Alexandru Negoită, administrația publică, în sens material, constituie activitatea prin care se organizează și execută legea până la fapta materială concretă.²

Din definițiile prezentate rezultă că în aplicarea legilor și hotărârilor guvernamentale autoritățile publice locale emit în mod continuu un mare număr de acte normative.

Toată această avalanșă de acte normative este elaborată, de regulă, fără implicarea celor interesați, fie că sunt cei care urmează să aplice actele respective sau cei a căror activitate este reglementată prin acestea. Lipsa transparenței decizionale, însoțită și de alte carențe ale activității autorităților publice locale, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative.

Neimplicarea factorilor interesați în procesul decizional face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, fenomen ce determină o accentuată instabilitate și nu oferă siguranța necesară cadrului normativ existent la nivel local. Aplicarea reală a principiului transparenței ar duce la o mai mare încredere în deciziile și reglementările adoptate, din moment ce ele au fost elaborate și adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a deciziilor autorităților publice locale, cu consecințe pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între autoritățile locale și societate.³

În Republica Moldova transparența procesului decizional este reglementată, în principal, de două acte normative, relevante

¹ Iorgovan A. Drept administrativ – Tratat elementar, vol. 1.- București, Ed. : Hercules, 1993, p. 1-3.

² Negoită A. Drept administrativ.- București, Ed.: Sylvi, 1998, p. 7.

³ Transparența decizională în administrația publică.- București, 2006, p.5.

pentru funcționarea eficientă a administrației publice locale.

Menționăm, în primul rând, *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006,¹ care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale.

Articolul 17 al legii respective prevede expres obligativitatea asigurării transparenței ședințelor consiliului local. Ședințele consiliului local fiind publice, orice persoană interesată poate asista la ele. Cetățenii și organizațiile acestora au dreptul:

- a) de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;
- b) de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei;
- c) de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii;
- d) de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Autoritățile publice locale sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor și organizațiilor acestora la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:

- a) informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local;
- b) recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate;
- c) promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii;
- d) publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale.

Legea menționată mai prevede că în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral. Iar în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări,

¹ A fost publicată în: Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007.

audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.

O importanță deosebită în ceea ce privește asigurarea transparenței procesului decizional are *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239-XVI din 13.11.2008,¹ care stabilește normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate² în vederea participării la procesul decizional.

Legea presupune că autoritățile administrației publice, precum și celelalte instituții publice care utilizează resurse financiare publice au obligația de a face publice proiectele de reglementări înainte ca acestea să fie adoptate.

Legea are drept scop:

- să asigure informarea multilaterală asupra procesului decizional din cadrul autorităților publice;
- să asigure participarea directă a cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, a altor părți interesate la procesul decizional;
- să eficientizeze procesul decizional în cadrul autorităților publice;
- să sporească gradul de răspundere al autorităților publice față de cetățeni și societate;
- să stimuleze participarea activă a cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, a altor părți interesate la procesul decizional;
- să asigure transparența activității autorităților publice.

Legea transparenței decizionale oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice. Legea implică o colaborare între doi parteneri: administrația publică și destinatarii reglementărilor elaborate de aceasta.

Legea este importantă pentru cetățeni din următoarele considerente:

¹ A fost publicată în Monitorul Oficial nr.215-217/798 din 05.12.2008.

² Partea interesată, în sensul *Legii privind transparența în procesul decizional* nr. 239-XVI din 13.11.2008, reprezintă cetățenii, asociațiile constituite legal, persoanele juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei și care pot influența procesul decizional.

- garantează dreptul cetățeanului de a participa la ședințele publice ale autorității publice;
- asigură posibilitatea cetățeanului de a-și exprima părerea despre actele normative înainte de adoptarea acestora;
- oferă posibilitatea cetățeanului de a fi consultat înainte de adoptarea unei hotărâri care îl afectează în mod direct.

Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul:

- să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional;
- să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile *Legii privind accesul la informație* nr.982 din 11.05.2000;
- să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor;
- să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor.

Legea transparenței decizionale nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la reglementările care vor fi adoptate. Acest drept revine autorităților administrației publice locale care vor decide dacă includ sau nu în proiectele de reglementări informațiile și sugestiile primite din partea cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale și asociațiile de afaceri.

Autoritățile publice locale sunt obligate să consulte cetățenii, asociațiile legal constituite, alte părți interesate în privința proiectelor de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).

Autoritățile publice locale sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:

- diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice locale, prin afișarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;
- informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului

decizional;

- instituționalizarea mecanismelor de cooperare și de parteneriat cu societatea;
- recepționarea și examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;
- consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii, conform *Legii privind transparența în procesul decizional* nr. 239-XVI din 13.11.2008.

Acolo unde administrația și cetățenii sunt implicați activ în procesul decizional local, administrația locală va fi pregătită: a) să împărtășească informațiile într-o manieră onestă, completă și clară; b) să ofere cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opiniile și de a influența deciziile administrației într-un mod corect și deschis; c) să încurajeze cetățenii să profite de aceste posibilități; d) să se angajeze în explicarea luării de decizii particulare, cu explicitarea solidă și rațională a argumentelor care au condus la acele decizii. În același timp cetățenii vor înțelege drepturile și obligațiile care le revin pentru a lua parte la luarea deciziilor la nivel local care le pot afecta viețile și vor fi pregătiți să lucreze onest și constructiv pentru a asista reprezentanții administrației publice locale în rezolvarea problemelor.¹

2. Asigurarea transparenței procesului de elaborare a deciziilor

Transparența în procesul decizional se bazează pe următoarele principii:

a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective;

b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, altor părți interesate la procesul decizional.

Etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor, potrivit cu prevederile *Legii privind*

¹ Participarea cetățenească pentru îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică locală.- București, 2001, p.4.

transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 sunt:

I. Informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei.

La inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică locală este obligată să plaseze, cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, să îl expedieze prin intermediul poștei electronice părților interesate, să îl afișeze la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau să îl difuzeze în mass-media, după caz.

Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei trebuie să conțină în mod obligatoriu:

- a) argumentarea necesității de a adopta decizia;
- b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile legal constituite, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări;
- c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.

II. Punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia.

Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora în modul stabilit de lege.

III. Consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate.

Consultarea cetățenilor, asociațiilor legal constituite, altor părți interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități:

a) Dezbateri publice. Dezbateri publice este o modalitate de consultare a opiniei publice, în cadrul căreia este argumentată necesitatea de a adopta proiectul de decizie supus consultării și sunt prezentate opiniile divergente, iar cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot prezenta recomandări pe marginea proiectului de decizie.

b) Audieri publice. Audierea publică este o întrunire în cadrul căreia autoritățile publice consultă opinia cetățenilor, asociațiilor legal constituite, altor părți interesate referitor la un proiect de decizie supus discuțiilor.

c) Sondaj de opinie. Sondajul de opinie este o cercetare

asupra opiniilor unui grup de oameni prin intervievarea unui esantion din acel grup.

d) Referendum. Referendumul local, potrivit art.175 al Codului Electoral, reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special.

e) Solicitarea opiniilor experților în domeniu.

f) Crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Consultarea se efectuează:

- la inițiativa autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie;
- la inițiativa unei alte autorități publice, conform competenței;
- la propunerea cetățeanului, asociației constituite în corespundere cu legea, altei părți interesate.

IV. Examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii.

Recomandările cetățenilor,¹ asociațiilor legal constituite, altor părți interesate trebuie recepționate de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie. Procedura de recepționare a recomandărilor se derulează în felul următor:

- a) recomandările în formă verbală și scrisă, prezentate în cadrul consultărilor vor fi reflectate în procesele-verbale ale ședințelor respective, perfectate în modul stabilit;
- b) recomandările în formă scrisă, primite în mod individual vor fi înregistrate conform legislației.

Recomandările se examinează de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie. Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel mult 15 zile lucrătoare din data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, cu posibilitatea extinderii acestui termen, după caz.

¹ În sensul *Legii privind transparența în procesul decizional* nr. 239-XVI din 13.11.2008, recomandarea reprezintă orice sugestie, propunere sau opinie cu caracter consultativ, exprimată verbal sau în scris de cetățeni, de asociațiile constituite legal, de alte părți interesate pe marginea proiectelor de decizii elaborate.

Autoritatea publică va întocmi un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, care va conține procesele-verbale privind consultarea cetățenilor, asociațiilor legal constituite, altor părți interesate, recomandările parvenite și sinteza acestora. Dosarul privind elaborarea proiectului de decizie este accesibil pentru toți cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate.

V. Informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Sinteza recomandărilor parvenite se va plasa pe pagina web oficială a autorității publice locale, se va afișa la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau se va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.

Proiectul de decizie se transmite spre examinare împreună cu sinteza recomandărilor.

În cazul în care cetățenii, asociațiile constituite legal, alte părți interesate nu prezintă recomandări în termenul stabilit, iar autoritatea publică, în mod motivat, nu consideră necesară organizarea de consultări, proiectul de decizie poate fi supus procedurii de adoptare.

3. Asigurarea transparenței procesului de adoptare a deciziilor

Ședințele din cadrul autorităților publice locale privind luarea de decizii sunt publice. Persoanele interesate pot participa la ședințele publice în limita locurilor disponibile din sala de ședințe și în ordinea prioritară stabilită de persoana care prezidează ședința, luându-se în considerare interesul cetățenilor, asociațiilor legal constituite, al altor părți interesate față de subiectul ședinței publice.

Menționăm că împiedicarea accesului la ședințele publice ale autorităților publice sau compromiterea procesului decizional prin tănuirea informației de interes public ori prin denaturarea acesteia se sancționează conform legii.

Anunțul referitor la desfășurarea ședinței publice trebuie plasat pe pagina web oficială a autorității publice locale, expediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, afișat la sediul instituției într-un spațiu accesibil publicului și/sau difuzat în mass-media, după caz, conținând data, ora și locul desfășurării ședinței publice, precum și ordinea de zi a acesteia.

În cazul situațiilor excepționale, al căror regim este stabilit de lege, proiectele de decizii urgente pot fi supuse elaborării și

adoptării fără respectarea etapelor prevăzute de *Legea privind transparența în procesul decizional* nr. 239-XVI din 13.11.2008.

Argumentarea necesității de a adopta decizia în regim de urgență fără consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite legal, altor părți interesate va fi adusă la cunoștința publicului în termen de cel mult 10 zile de la adoptare, prin plasare pe pagina web a autorității publice locale, prin afișare la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului și/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz.

E cunoscut faptul că cetățenii se implică în mod diferit în procesul decizional local. După gradul de implicare se poate realiza o tipologie a participării cetățenești:

Cetățean ca persoană care ia decizii . Cetățenii unei comunități au cea mai clară și poate cea mai bună percepție a nevoilor și priorităților comunității lor și ar trebui să ia decizii ei înșiși.

Cetățeanul consultant . Cetățenii ar trebui ocazional să fie consultați pentru a contribui cu opiniilor lor profesionale la procesul de luare a deciziilor. Atunci când sunt oferite mai multe informații adecvate se pot lua decizii mai bune.

Cetățeanul respondent . Cetățenii nu știu exact care sunt necesitățile sau care este cea mai bună abordare, dar opiniile lor trebuie cunoscute și analizate de către experți bine instruiți și folosite în procesul de luare a deciziilor.

Cetățeanul constituant . Experți sau reprezentanți instruiți au dreptul de a lua deciziile în locul cetățenilor și se presupune ca ei reprezintă interesele constituenților.

Cetățeanul elector . Cetățenii ar trebui să voteze pentru reprezentanții lor, dar luarea deciziilor este ceva mult prea științific și acest lucru trebuie lăsat în seama experților și nu în seama publicului larg.¹

4. Asigurarea accesului la deciziile adoptate

Autoritățile publice locale sunt responsabile de asigurarea transparenței procesului decizional. Accesul la deciziile adoptate, este asigurat de autoritățile publice prin următoarele mijloace:

- a) plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afișare la sediul lor într-un spațiu accesibil publicului,

¹ Participarea publică, [On-line], [citat 02.12.2005]. Accesibil: < <http://ghid-mediului.ngo.ro> >

- b) prin difuzarea în mass-media,
- c) prin alte modalități stabilite de lege.

Autoritățile publice, de asemenea, sunt obligate să întocmească și să aducă la cunoștința publicului larg rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional. Rapoartele respective trebuie să conțină, în mod obligatoriu, următoarele elemente:

- a) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referință;
- b) numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional;
- c) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate;
- d) numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile autorității publice au fost contestate pentru nerespectarea *Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008* și sancțiunile aplicate.

Raportul anual privind transparența în procesul decizional trebuie făcut public nu mai târziu de sfârșitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referință.

Dezvoltarea tehnologiilor informaționale oferă autorităților publice locale posibilitatea de a comunica, informa și a atrage locuitorii de a participa activ la soluționarea problemelor locale. Un mecanism eficient, în acest sens, este pagina-web oficială proprie a autorității administrației publice locale.

Dezvoltarea infrastructurii informațional-comunicațională al sistemului administrației publice a permis automatizarea a unei părți din activitatea administrativă, adică transformarea acesteia din formă de „hârtie” în forma electronică. Această transformare a fost denumită – „guvernarea electronică – eGovernance” – guvernarea ce se realizează în baza utilizării tehnologiilor informațional-comunicaționale.

Practica statelor dezvoltate demonstrează faptul că aplicarea tehnologiilor informațional-comunicaționale moderne în cadrul sistemului administrației publice contribuie la modificarea esențială a modalității de exercitare a funcțiilor autorităților administrației publice, la optimizarea utilizării resurselor financiare și umane, precum și la schimbarea calitativă a procesului de luare a deciziilor, de prestare a serviciilor publice și de interacțiune informațională între autoritățile administrației publice atât pe

verticală, cât și pe orizontală.¹

Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat nr. 467-XV din 21.11.2003² care stabilește regulile de bază și condițiile de activitate în domeniul creării și dezvoltării infrastructurii informaționale naționale ca mediu de funcționare al societății informaționale din Republica Moldova, reglementează raporturile juridice care apar în procesul de creare, formare și utilizare a resurselor informaționale automatizate de stat, a tehnologiilor, sistemelor și rețelelor informaționale, acordă dreptul autorităților publice să creeze, în limitele competenței și în conformitate cu legea, tehnologii informaționale, sisteme și rețele informaționale pentru asigurarea activității proprii și prestarea de servicii informaționale (art.18, alin.1).

Hotărârea Guvernului *privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet* nr. 668 din 19.06.2006³ prevede obligativitatea creării paginilor oficiale în rețeaua Internet pentru consiliile raionale și primăriile municipiilor până la 1 ianuarie 2007.

Prin aceeași hotărâre, Guvernul a aprobat *Regulamentul cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet*. Scopul acestui regulament este de a spori nivelul de transparență a activității autorităților publice și a accesului la informația oficială prin intermediul publicării pe paginile oficiale în rețeaua Internet a datelor privind activitatea Guvernului, ministerelor, altor autorități administrative centrale și autorităților administrației publice locale.

Potrivit punctului 3 al Regulamentului autoritățile administrației publice sunt obligate să dispună de o pagină-web oficială proprie în rețeaua Internet, în scopul publicării informației despre activitatea lor, cu respectarea următoarelor cerințe:

a) informarea publicului despre posibilitatea familiarizării în rețeaua Internet cu activitatea autorității administrației publice respective, prin publicarea adreselor corespunzătoare și a modificărilor intervenite în datele din antetele documentelor oficiale și prin alte modalități;

¹ Ghidul funcționarului public în domeniul guvernării electronice. Proiect. [On-line], [citat 13.05.2009]. Accesibil: < http://www.mdi.gov.md/ghidul_guvern/>

² A fost publicată în Monitorul Oficial nr.6-12/44 din 01.01.2004.

³ A fost publicată în Monitorul Oficial nr. 98-101/726 din 30.06.2006.

b) publicarea informației actuale, cu indicarea datei fiecărui caz de publicare a documentului și a datei actualizării informației;

c) oferirea posibilității pentru recepționarea interpelărilor și transmiterea sau publicarea informației solicitate în Internet;

d) asigurarea veridicității, plenitudinii și actualizării informației plasate pe pagina-web oficială proprie;

e) întreprinderea măsurilor urgente pentru înlăturarea deficiențelor tehnice de program, care împiedică funcționarea și accesul la pagina-web oficială proprie.

Pe pagina-web oficială a autorității administrației publice, în funcție de specificul activității acesteia, trebuie publicată următoarea informație:

a) structura autorității publice, date privind obiectivele și funcțiile subdiviziunilor sale subordonate, adresele poștale, numerele de telefon și alte rechizite ale adresei autorității publice, numărul angajaților, date privind organizațiile subordonate autorității publice (lista organizațiilor, adresa poștală a acestora, numerele de telefon; descrierea obiectivelor și funcțiilor exercitate de acestea, date cu privire la crearea, reorganizarea și lichidarea lor, numărul angajaților, indicatorii de bază ai activității), numerele de telefon ale serviciilor de informație ale autorității publice;

b) datele cu privire la conducerea autorității publice și la funcționari (numele, prenumele, funcția deținută) din autoritatea publică care furnizează informația despre activitatea acesteia în formă verbală;

c) datele privind persoanele juridice cărora, în modul stabilit, le este transmisă o parte din funcțiile autorității publice (denumirea organizației, adresa poștală și juridică, numărul de telefon și fax, adresa poștei electronice);

d) lista actelor legislative și normative în vigoare, care stau la baza activității autorității publice, actele normative aprobate de autoritatea publică, inclusiv: datele privind publicarea oficială, introducerea modificărilor și completărilor în actele normative; datele privind actele legislative și normative abrogate sau lipsite de valabilitate ale autorității publice;

e) datele privind activitatea de creație legislativă a autorităților publice (textele proiectelor de acte normative, concepțiilor etc.) la etapa de elaborare;

f) rapoartele analitice și articolele informaționale privind activitatea autorității publice;

g) modelele de cereri și de alte documente, stabilite de

legislație și de actele normative ale autorităților publice, acceptate de acestea spre examinare, precum și instrucțiunile privind completarea lor;

h) orele de primire în audiență a cetățenilor, datele necesare privind modul de depunere a petițiilor;

i) datele privind încadrarea cetățenilor în serviciul public: lista funcțiilor vacante existente, cerințele de calificare față de candidații pentru funcțiile vacante din serviciul public;

j) datele privind evenimentele oficiale organizate de autoritățile publice (ședințe, întâlniri, conferințe de presă, colegii etc.), precum și despre deciziile adoptate la asemenea întruniri oficiale;

k) datele privind vizitele oficiale și deplasările de serviciu ale conducătorilor și delegațiilor oficiale ale autorităților publice, textele declarațiilor oficiale și discursurile conducerii autorităților administrației publice;

l) datele privind programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, ale căror beneficiari sau executanți sunt autoritățile administrației publice (denumirea, scopurile și sarcinile de bază, beneficiarii și executorii principali de program, termenele și rezultatele de realizare scontate, volumul și sursele de finanțare);

m) datele privind planificarea și executarea bugetelor de către autoritățile administrației publice;

n) datele privind rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorităților administrației publice;

o) statistica oficială și indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorității administrației publice;

p) descrierea sistemelor informaționale de uz public, a băncilor de date, registrelor existente ale autorităților publice, precum și listele resurselor și serviciilor informaționale acordate persoanelor fizice și juridice;

q) datele privind pericolul pentru viața, sănătatea și patrimoniul persoanelor; datele privind starea mediului ambiant, cauzarea prejudiciului mediului ambiant și influența factorilor ecologici periculoși;

r) lista organismelor internaționale în activitatea cărora participă autoritatea publică, precum și datele privind tratatele și acordurile internaționale la realizarea cărora participă autoritatea publică;

s) altă informație utilă.¹

¹ Potrivit prevederilor punctului 9 al „Regulamentului cu privire la modul de

Mai menționăm că potrivit aceluiași Regulament, autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea sunt obligate să asigure pe paginile-web oficiale proprii referințe la informația despre activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și a serviciilor publice descentralizate din unitatea administrativ-teritorială. Referitor la paginile-web oficiale ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, constatăm faptul că potrivit informațiilor plasate pe site-ul fostului minister al administrației publice locale¹ și a investigațiilor autorului nu toate consiliile raionale dispun de pagini-web oficiale.²

Pagina-web oficială trebuie să aibă prima pagină simplă și ușor de înțeles care să asigure reflectarea celor mai operative informații și navigarea pe structura resurselor informaționale și a serviciilor. Prima pagină, potrivit cu cerințele-standard aprobate de Ministerului Dezvoltării Informaționale al Republicii Moldova, se împarte în trei părți pe verticală, în care se amplasează:

1) în partea de sus:

a) simbolica de stat a Republicii Moldova - în colțul stâng;

b) denumirea paginii-web oficiale - denumirea se plasează în centru, de exemplu: “Ministerul Economiei și Comerțului” - și adresa de rețea: “www.mec.gov.md”;

c) bara de meniuri care conține butoanele:

“Limbile” - selectarea versiunii lingvistice;

“Prima pagină” - trecerea la prima pagină;

“Harta” - trecerea la harta paginii-web oficiale;

“Contacte” - trecerea la pagina de contacte utile;

2) în partea de mijloc:

a) meniul de navigare - în stânga;

b) blocul de noutăți - în centru: ultimele evenimente. În blocul de noutăți se publică, de asemenea, informația despre ultimele completări ale conținutului informațional;

c) mijloc de căutare - în dreapta, se asigură căutarea

publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet” aprobat prin Hotărârea Guvernului „, privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet” nr. 668 din 19.06.2006

¹ <http://www.mapl.gov.md/links.php?l=ro&ppage=1&idc=70>

² La data de 29.11.09, nu au putut fi identificate paginile-web oficiale ale următoarelor consilii raionale: Anenii Noi, Cantemir, Dondușeni, Florești, Sângerei, Strășeni, Taraclia.

informației pe pagina-web oficială;

3) în partea de jos: informații suplimentare - statistica accesării, clauze privind statutul informațiilor autorității administrației publice, protecția datelor cu caracter personal ale utilizatorilor; dreptul de autor.¹

Informațiile (materialele) plasate pe pagina-web oficială trebuie să reflecte situația curentă (reală), să fie actuale și exacte. Documentul (materialul) trebuie să aibă următoarele caracteristici:

- data și timpul publicării (ultimei actualizări, precizări);
- date privind executorul (autorul) sau deținătorul de informații;
- înțelegeri, note, clauze (la necesitate).²

Referitor la publicarea documentelor adoptate în presă, menționăm faptul că relațiile cu mass-media constituie unul dintre canalele de comunicare specifice activității de relații publice. Mass-media reunesc acele mijloace de comunicare ce permit informarea publică prin orice forme de imprimare, înregistrare, transmitere și comunicare, materializată în ziare, reviste, buletine periodice, emisiuni de radio și televiziune, orice alte forme de înregistrare grafică, fonică sau vizuală, destinate și folosite ca mijloace de exprimare și informare publică de masă.

Principala atribuție a responsabilului de relațiile cu presa din cadrul autorității publice locale este de a stabili și întreține o bună comunicare cu mass-media, în interesul instituției pe care o reprezintă. Pentru a satisface atât nevoile de informare ale presei, cât și ale locuitorilor, este necesară colaborarea cu jurnaliștii.

Organizația poate transmite informațiile dorite către presă și, implicit, către publicul țintă, sub mai multe forme. Cele mai des utilizate mijloace sunt:

- a) știrea de presă,
- b) comunicatul de presă,
- c) conferința de presă,
- d) Briefing-ul de presă,
- e) dosarul de presă.³

¹ Ordinul Ministerului Dezvoltării Informaționale al Republicii Moldova *Cu privire la aprobarea Cerințelor-standard față de paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet* nr. 46/33 din 17.04.2007, pct. 35-37. (Publicat în: Monitorul Oficial nr.82-85/375 din 15.06.2007).

² Ibidem, punctul 11.

³ Relațiile cu presa, [On-line], [citat 22.10.08]. Accesibil: < fwd.aiesec.ro/

În concluzie, constatăm că odată cu intrarea în vigoare a *Legii privind transparența în procesul decizional* nr. 239-XVI din 13.11.2008 în Republica Moldova a fost creat un cadru normativ favorabil pentru implicarea eficientă a publicului în procesul decizional.

Avantajele aplicării Legii pentru eficientizarea activității administrației publice locale sunt evidente și constau în următoarele:

- Legea completează demersul legislativ început de *Legea privind accesul la informație* nr.982 din 11.05.2000.
- Contribuie la sporirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni.
- Stimulează participarea activă a cetățenilor și asociațiilor legal constituite la procesul decizional.
- Stabilește principii generale, verificate în practica democratică mondială, referitoare la informarea, consultarea și participarea activă a cetățenilor la decizie.
- Creează condițiile legale pentru organizarea dezbaterilor publice asupra unor proiecte de acte normative.
- Include în sfera sa de acțiune toate autoritățile publice, dar și celelalte persoane juridice ce utilizează resurse financiare publice, asigurând prin prevederile sale creșterea controlului contribuabililor asupra utilizării banului public.

În același timp, e necesar de menționat că experiența de un an de zile a aplicării legii denotă și existența anumitor dificultăți, cum ar fi: a) insuficiența cunoaștere a legii la nivel local; b) rezistența la schimbare în implementarea legii; c) dezinteresul cetățenilor.

În încheiere, menționăm faptul că potențialul uman este unul dintre cei mai importanți factori în ceea ce privește dezvoltarea și implementarea practică a deciziilor și politicilor locale. Deoarece locuitorii cunosc foarte bine realitățile locale, implicarea lor în procesul de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor este foarte importantă pentru stabilirea și punerea în practică a unor proiecte de dezvoltare locală.

Participarea la procesul decizional local poate fi considerată ca un beneficiu pentru locuitori, deoarece ea permite fiecărei persoane să aibă un impact mai mare în procesul decizional care-i afectează la modul direct traiul. Participarea publică oferă populației posibilitatea de a cunoaște riscurile la care sunt expuși ei personal, familiile lor cât și comunitatea, pentru a-și adapta activitățile în mod corespunzător.

Participarea la procesul decizional local oferă locuitorilor dreptul și sentimentul că pot influența activitățile concrete din localitatea lor. În același timp, devenind parte implicată în procesul decizional, locuitorii vor accepta mai ușor efectele schimbărilor ce urmează să se producă, scăzând șansele ca deciziile să fie ulterior contestate sau neacceptate.

IMPLICAREA CETĂȚENILOR ÎN PROCESUL DECIZIONAL

1. Cadrul normativ privind consultarea cetățenilor

Pornim de la premisa ca principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este consacrat prin Constituția Republicii Moldova, art.109.

Acest principiu își găsește reflectarea și în *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006¹, care în art.8 *Consultarea populației* prevede următoarele:

(1) În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.

(2) În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.

Legea mai prevede că orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local și de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional.

De asemenea, legea oferă posibilitatea locuitorilor de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii, precum și de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008,² prevede că autoritățile publice locale sunt obligate să consulte cetățenii, asociațiile legal constituite, alte părți interesate în privința proiectelor de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).

Consultarea cetățenilor, asociațiilor legal constituite, altor părți interesate, potrivit legii citate, se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități:

- a) Dezbateri publice.
- b) Audieri publice.

¹ A fost publicată în Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 09.03.2007.

² A fost publicată în Monitorul Oficial nr.215-217/798 din 05.12.2008.

- c) Sondaj de opinie.
- d) Referendum.
- e) Solicitarea opiniilor experților în domeniu.
- f) Crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

2. Forme și metode de consultare a cetățenilor în probleme de interes local

În continuare, vom analiza aceste forme de consultare a populației cât și altele care, în viziunea noastră, sunt relevante pentru implicarea publicului în procesul decizional local.

Referendumul local

Generalități. Referendumul local, potrivit art.175 al Codului Electoral, reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special. Revocarea primarului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se efectuează, de asemenea, prin referendum local.

Constatăm ca din aplicarea acestui „principiu” – al consultării cetățenilor – nu rezultă reguli de organizare și funcționare a administrației publice locale, din moment ce este la latitudinea autorităților locale să utilizeze sau nu consultarea populară.

Referendumul local, exprimând voința manifestată de de locuitorii unităților administrativ-teritoriale, nu este producătoare de efecte juridice, în sensul că, în ambele cazuri, consiliile locale adoptă hotărâri cu respectarea procedurii reglementate de *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*.

În majoritatea statelor europene care sunt angajate în reforma administrației publice locale – Albania, Bielorusia, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Macedonia, Polonia, Federația Rusă, Slovenia, Slovacia, Ucraina – se operează distincția între referendumul local obligatoriu și cel facultativ.¹

Inițierea referendumului local. Potrivit prevederilor art. 180 al Codului electoral, referendumul local poate fi inițiat:

- a) de 1/2 din numărul consilierilor aleși, iar în cazul revocării primarului prin vot secret – de 2/3 din numărul consilierilor aleși;

¹ Popa, E. Autonomia locală în România.- București, Editura ALL BECK, 1999, p.17.

b) de primarul satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului), cu excepția cazului când se inițiază referendum pentru revocarea primarului;

c) de autoritatea reprezentativă a unității administrativ-teritoriale cu statut special;

d) de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

După expirarea a 15 zile de la depunerea listelor de subscripție sau de la adoptarea deciziei consiliului local sau a primarului, consiliul local respectiv va adopta decizia privind desfășurarea referendumului local sau refuzul de a-l efectua. Decizia privind desfășurarea referendumului local se dă publicității în termen de 3 zile de la adoptare și trebuie să cuprindă următoarele componente:

a) propunerea privind data referendumului (poate fi efectuat peste cel puțin o lună și nu mai târziu de 45 de zile din ziua adoptării deciziei);

b) problemele ce urmează a fi supuse referendumului;

c) motivele revocării primarului, în cazul referendumului pentru revocarea acestuia.

Data referendumului local se stabilește de către Comisia Electorală Centrală la propunerea consiliului sătesc (comunal), de sector, orașenesc (municipal), raional sau a autorității reprezentative a unității administrativ-teritoriale cu statut special.

Problemele supuse referendumului local. Problemele ce urmează a fi supuse referendumului local se expun clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă. Unui singur referendum nu pot fi supuse probleme care se exclud reciproc.

Referendumului local pot fi supuse probleme care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin de competența autorităților administrației publice locale.

Revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit.

În determinarea *problemelor locale de interes deosebit*, legiuitorul național a preferat să meargă pe calea excluderii, adică de a indica expres în textul legii problemele care nu pot fi supuse referendumului local. Astfel, în art.178 al Codului electoral au fost enumerate problemele ce nu pot fi supuse referendumului local:

a) privind impozitele și bugetul;

b) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației;

c) privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor care țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și Guvernului;

d) ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărârii definitive de revocare, pronunțate de instanța de judecată;

e) ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii;

f) privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităților cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) Nr.344-XIII din 23.12.94.¹

I.Creangă, pornind de la logica textului, conform căruia referendumul local sunt supuse problemele ce țin de competența autorităților administrației publice locale, constată că cei împuterniciți să stabilească natura *problemelor de interes deosebit* sunt doar aceste autorități și cei care alcătuiesc comunitatea locală respectivă - cetățenii.²

Adoptarea deciziei prin referendum local. Decizia se consideră adoptată prin referendum local dacă pentru ea au votat majoritatea cetățenilor care au participat la referendum. Data adoptării hotărârii se consideră ziua desfășurării referendumului local.

Hotărârea adoptată prin referendum local se anulează sau se modifică, de asemenea, prin referendum local sau prin decizie a consiliului local respectiv, adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor, conform *Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*.

În cazul în care primarul este revocat prin referendum, Comisia Electorală Centrală va stabili data alegerilor noi conform prevederilor titlului V (art.118-140) al Codului electoral.

Confirmarea rezultatelor referendumului local. În termen de 2 zile de la totalizarea rezultatelor referendumului local, consiliul electoral de circumscripție, remite instanței de judecată din raza teritorială respectivă raportul privind efectuarea referendumului, la care se anexează procesele-verbale ale consiliului electoral de

¹ Publicată în: Monitorul Oficial nr.3-4/51 din 14.01.1995.

² Creangă, I. Curs de drept administrativ.- Ch.: Epigraf, 2005, p.87.

circumscripție și ale birourilor electorale ale secțiilor de votare, precum și toate contestațiile, însoțite de note cu privire la modul lor de soluționare.

În termen de 10 zile de la data primirii actelor menționate, instanța de judecată va confirma sau va infirma legalitatea efectuării referendumului local și rezultatele acestuia. În termen de 24 de ore de la adoptare, hotărârea instanței de judecată se transmite Comisiei Electorale Centrale și consiliului electoral de circumscripție pentru efectuarea referendumului, care va publica rezultatele definitive ale referendumului local.

Referendumul local nevalabil. Referendumul local se consideră nevalabil dacă la el au participat mai puțin de jumătate din numărul cetățenilor înscrși în listele electorale. Hotărârea cu privire la declararea referendumului local drept nevalabil se adoptă de către Comisia Electorală Centrală în baza actelor prezentate de consiliile electorale de circumscripție.

Referendumul local nul. Instanța de judecată în a cărei rază teritorială s-a desfășurat referendumul local îl declară nul în toată circumscripția respectivă sau în anumite secții de votare dacă în timpul votării sau în timpul numărării voturilor au fost comise încălcări grave ale prezentului cod, care au influențat rezultatele referendumului.

Referendumul local repetat. În cazul în care referendumul local se declară nul, autoritățile care au adoptat decizia de desfășurare a referendumului organizează, în termen de 2 săptămâni, referendum repetat în condițiile prezentului titlu și prezentului cod. Consiliile și birourile electorale pentru desfășurarea referendumului vinovate de încălcări ale prevederilor Codului electoral se înlocuiesc.

Referendumul local nou. Un nou referendum local în aceeași problemă poate fi efectuat peste cel puțin un an de la referendumul precedent.

Practica utilizării referendumului local în R. Moldova. În perioada 1998-2008 în Republica Moldova au fost 29 de inițiative de referendum. Dintre acestea, la nivel de inițiativă au rămas 16 (55,17%). Cauzele au fost diferite. În 2 cazuri (12,5%) grupul de inițiativă, fiind înregistrat, nu a reușit să colecteze numărul de semnături necesare inițierii referendumului. În alte 2 cazuri (12,5%) consiliul comunal a refuzat desfășurarea referendumului local. 3 referenuri (18,75%) nu s-au desfășurat din cauza respingerii de către instanța de judecată a inițiativei. Aceasta a

avut loc la diferite etape a inițierii referendumului: la articularea inițiativei de referendum, la înregistrarea grupului de inițiativă sau la implementarea deciziei consiliului privind desfășurarea referendumului.

Același număr de inițiative de referendum (18,75% sau 3 cazuri) nu s-au desfășurat deoarece CEC nu a acceptat propunerea de a desfășura referendumul local. Cel mai mare număr de inițiative de referendum, 25% sau 4 inițiative, care nu au putut fi realizate se datorează faptului că acestea contraveneau legislației în vigoare. O inițiativă de referendum (6,25%) a fost anulată din considerentul perioadei desfășurării, care se plasa în perioada celor trei luni anterioare și posterioare datei alegerilor parlamentare.

Din 13 referendumuri locale realizate, 9 referendumuri (69,23%) au avut loc și 4 au fost declarate nevalabile (30,77%). Cauză nevalidării referendumurilor a fost participarea redusă la alegeri a cetățenilor. Un referendum a fost declarat nul (posterior declarării lui nevalabil). Ulterior are loc un referendum repetat care a fost validat.

Din cele 29 inițiative de referendum majoritatea absolută, 25 la număr sau 86,20%, au fost referendumuri de revocare. Dintre acestea s-au realizat 9 (36%), în 8 cazuri inițiativele de referendum s-a finisat cu revocarea primarului și doar într-un singur caz primarul nu a fost revocat. 3 din inițiativele de referendum sau 10,35% au avut drept subiect probleme de delimitarea teritorial-administrative. O inițiativă de referendum (3,45%) a dorit să supună votului cetățenilor Regulamentului Găgăuziei.

27 dintre inițiativele de referendum s-au consumat la nivel sătesc și orășenesc (93,1%), doar 2 la nivel regional (6,9%): unul în Găgăuzia și unul în Taraclia. În Republica Moldova, la nivel raional, nu s-a desfășurat nici un referendum, ambele au rămas la etapa de inițiativă.

În pofida faptului că la nivel de ipoteză s-a crezut că participarea la referendumurile locale este mai mare în comparație cu alegerile parlamentare și, mai ales, locale situația este de altă natură. Rata participării se plasează între maximum 87,56% și minimum 27,9%. 4 dintre referendumurile ce s-au desfășurat au fost declarate nevalabile (plus un referendum nevalabil/nul, dar problema este scoasă ulterior la referendumul repetat care este recunoscut valabil). Doar într-un singur caz participarea

alegătorilor la referendum a fost mai mare de 80%, în două referendumuri activismul a fost mai mare de 70% și în 2 referendumuri mai mare de 60%.¹

Audierile publice.

O audiere publică reprezintă un eveniment în cadrul căruia sunt audiate mai multe persoane care au de exprimat opinii sau propuneri referitoare la un anumit subiect. Spre deosebire de audierile „individuale” sau cu persoane reprezentând anumite organizații, companii, etc., o audiere publică este deschisă oricui dorește să participe. Specificul audierilor publice este formatul riguros și eficient care permite factorilor decizionali să asculte un număr relativ mare de puncte de vedere atent pregătite și bine articulate. Administrația trebuie să anunțe din timp că un astfel de eveniment va avea loc, să îi invite pe toți cetățenii interesați să participe și să facă eforturi pentru a se asigura că „factorii interesați” sunt invitați și participă.

Caracteristica esențială a unei audieri publice este posibilitatea oferită reprezentanților administrației locale de a asculta și de a lua în considerare părerile cetățenilor înainte să fie luată decizia finală.

Pentru ca audierea publică să aibă efectele scontate e necesar ca să se țină cont de următoarele sugestii:

- audierea publică este deschisă pentru toți cetățenii interesați;
- audierea publică este larg mediatizată înainte ca ea să aibă loc;
- publicitatea asigură informații pe tema subiectului audierii;
- audierea se desfășoară într-un loc și la o oră convenabilă pentru cei care intenționează să participe;
- reprezentanții ai administrației implicați în procesul decizional sunt prezenți și sunt pregătiți să asculte;
- audierea începe de obicei cu o scurtă prezentare făcută de un reprezentant oficial al primăriei asupra problemei sau a acțiunii propuse spre revizuire. În continuare, audierea este deschisă comentariilor cetățenilor;
- este utilă prezența unui facilitator profesionist pentru a menține audierea publică într-o anumită direcție, pentru a

¹ Moșneaga V., Tanasă R. Referendumul local în Republica Moldova. În: Moldoscopia (Probleme de analiză politică). Partea XLIII.-Chișinău, 2008, p.73-74.

sublinia limita, durata timpului alocat și pentru a reaminti participanților regulile de desfășurare a întâlnirii;

- orice persoană care se înregistrează ca vorbitor poate să ia cuvântul, dar vorbitorii sunt limitați la o perioadă de timp (de regulă 3 minute);
- funcționarii publici ascultă cu atenție dar nu răspund vorbitorilor;
- la sfârșitul audierii, liderii mulțumesc cetățenilor pentru comentariile acestora; audierea se poate încheia în acest punct, sau responsabilul de ședință ar putea rezuma concluziile audierii;
- raportul unei audieri va fi disponibil publicului și presei. Cei care au scris acest raport trebuie să răspundă cu atenție întrebărilor ridicate în cadrul audierii publice.¹

Dezbaterile publice

O dezbatere publică este un eveniment la care participă reprezentanți ai administrației, cetățeni și alte părți interesate, pentru a realiza un schimb de opinii pe marginea unui anumit subiect. Spre deosebire de audierile publice, unde cetățenii sunt doar invitați să își expună punctele de vedere (reprezentanții administrației rezumându-se la a prezenta tema discuției, a adresa întrebări și a lua act de părerile cetățenilor), într-o dezbatere publică reprezentanții administrației au posibilitatea să prezinte punctul de vedere al administrației, să îl argumenteze, să se exprime în acord sau în dezacord cu ceilalți participanți, etc. O dezbatere publică este deschisă participării oricui este interesat și dorește să participe.

Dezbaterile publice sunt cele mai flexibile și mai informale modalități în realizarea schimbului de informații dintre administrația publică locală și cetățeni. Motivele pentru care se merită organizarea acestor întâlniri ar fi următoarele:

- discutarea problemelor existente și identificarea soluțiilor pentru soluționarea lor;
- informarea cetățenilor despre un scop sau un plan și pentru a oferi posibilitatea unor discuții și a schimbului de opinii;
- pot fi o componentă a campaniilor publice de informare,

¹ Dincă, D. Tehnici și metode de elaborare și adoptare a deciziei administrative. Suport de curs.- București, SNSPA, 2005, p.62.

pentru a explica opiniile și pentru a răspunde întrebărilor referitor la planurile administrației.

- Pentru ca dezbaterele publice să fie eficiente e necesar de a respecta următoarele condiții:
- informarea cetățenilor prin toate mijloacele accesibile despre întâlnirea ce va avea loc;
- asigurarea accesului liber al cetățenilor la întrunire (întâlnirea trebuie să aibă loc acolo și atunci când este convenabil pentru cetățeni);
- rezultatele dezbaterii publice trebuie aduse la cunoștința cetățenilor care nu au avut posibilitatea de a participa.¹

Dezbaterile publice organizate de către autoritățile locale trebuie să se desfășoare în limitele stabilite de *Legea cu privire la organizarea și desfășurarea întrunirilor* nr. 560-XIII din 21.07.95 (modificată). Întrunirile trebuie să se desfășoare în mod pașnic, fără nici un fel de arme, fiind asigurată protecția participanților și a mediului înconjurător, fără să împiedice folosirea normală a drumurilor publice, circulația rutieră, funcționarea unității economice, fără a degenera în acțiuni violente care ar pune în primejdie ordinea publică, integritatea corporală și viața persoanelor, bunurile lor.

Factorii de decizie din primărie sunt obligați să creeze condiții pentru organizarea și desfășurarea întrunirilor legitime, să asigure paza organizatorului întrunirii și a participanților, precum și ocrotirea drepturilor și libertăților altor persoane, securitatea statului și societății, ordinea publică, integritatea corporală și morală a oamenilor.

Primăriile orășenești (municipale) și satești (comunale) sunt obligate: a) să decidă asupra locurilor de desfășurare a întrunirii și să le aducă la cunoștință publică; b) să asigure contra plată serviciile și amenajările solicitate de organizatorul întrunirii; c) să interzică desfacerea băuturilor alcoolice în locul întrunirii sau în imediata lui apropiere ori, după caz, în chiar întreaga localitate, pe durata întrunirii; d) să întreprindă orice alte acțiuni în vederea asigurării caracterului pașnic și civilizat al întrunirii.

Sondajele de opinie

Sondajul reprezintă un instrument de identificare a opiniilor

¹ Participarea cetățenească în luarea deciziei. Manual de instruire. București, 2002, p.106.

unei anumite populații prin interviuarea unor persoane care constituie un eșantion reprezentativ din populația respectivă.

Sondajele sunt folosite pentru a descoperi realitățile (incluzând atitudini și păreri) despre membrii unei categorii a populației.

Există trei feluri de sondaje:

Sondaje pentru întregul grup. Când inițiatorii sondajului doresc să descopere realitatea dintr-un grup mai mic, ei realizează un sondaj care se adresează fiecărui membru în parte.

Sondaje eșantionate - realizate pe un eșantion reprezentativ. În general, un sondaj este folosit pentru a evalua opiniile unui grup mai larg, ca de exemplu întreaga populație a unei comunități, ori o parte însemnată a acesteia. Pentru aceasta, un sondaj este de obicei realizat pe un grup considerat a fi un eșantion reprezentativ al populației și nu pe fiecare persoană în parte. Astfel, informațiile colectate de la o parte a populației sunt considerate a fi reprezentative pentru întreaga populație.

Sondaje aleatorii. Pentru a obține rezultate reale, putem spune că un chestionar trebuie să fie distribuit unei majorități semnificative, unui eșantion reprezentativ pentru populația sondată. Opusul unui sondaj care se realizează pe un eșantion reprezentativ este un sondaj în cadrul căruia chestionarul se distribuie oricui îl solicită. Astfel de sondaje se mai numesc câteodată și „sondaje aleatorii”. Rezultatele unor astfel de sondaje pot fi interesante, dar nu constituie o bază reală pentru prezicerea comportamentului unei mari majorități a populației. Chiar dacă 50% dintre cetățenii orașului ar răspunde acestui sondaj, acest 50% din populație nu ne informează neapărat în mod real despre opiniile celeilalte jumătăți care nu răspunde la acest sondaj.

Un sondaj este mult mai util atunci când realizatorii lui solicită răspunsuri simple la întrebările directe – întrebări la care se poate răspunde cu „Da” sau „Nu” sau prin alegerea unuia dintre mai multe răspunsuri alternative date. Sondajele trebuie folosite numai când realizatorii lor așteaptă și intenționează să folosească rezultatele și doresc să le facă publice. În mod constant, un sondaj trebuie să prezinte întrebări serioase și nu să ofere opțiuni care nu sunt acceptabile din punct de vedere politic sau care nu sunt realizabile.

Cheia pentru un eșantion bun constă nu numai în mărimea acestuia, ci în gradul de reprezentativitate pentru populația pentru care se realizează sondajul. Este esențial ca fiecare categorie

socială, de vârstă, sex, profesională, de educație, prezentă în populația vizată de sondaj să fie reprezentată în eșantion în funcție de ponderea pe care o deține în ansamblul întregii populații.

În cele mai multe cazuri este de recomandat să se obțină asistență specializată pentru realizarea eșantionului, revizuirea chestionarului, personal instruit care să adreseze întrebările (dacă acesta este necesar) și pentru interpretarea rezultatelor. Sondajele întâmplătoare, fără un eșantion determinat științific, nu pot produce rezultate reale. Rezultatele acestora pot fi folosite pentru evaluări imediate, pentru a informa și pentru a arăta publicului că părerea lui sunt considerate a fi importante. Oricum, ar putea constitui o greșeală ca deciziile să se bazeze pe rezultatele unui sondaj ne-științific.

Rezultatele sondajului vor fi bune sau nu și în funcție de chestionar. De aceea este necesară realizarea foarte atentă a întrebărilor. De preferat ar fi ca întrebările să fie simplificate, specifice, scurte și logice. Simetria este, de asemenea, foarte importantă – aceasta pentru că formatul întrebărilor trebuie să fie asemănător, iar întrebările care se contrazic trebuie eliminate. Chestionarul trebuie să fie realizat clar, fără ambiguități.

Majoritatea chestionarelor pentru sondaje vor începe cu un paragraf introductiv / explicativ sau chiar două, pentru a se indica scopul sondajului, sau pentru a furniza un context și a asigura persoana care răspunde, sau completează sondajul, de anonimatul răspunsurilor sale.¹

Forumuri deliberative

Forumurile deliberative își propun aflarea perspectivei populației prin folosirea unui grup aleator care formulează opinii despre opțiunile de politică publică în urma ascultării prezentărilor experților și „factorilor interesați” (stakeholders). Forumurile deliberative implică un număr mare de persoane - în jur de 100. În general, forumurile sunt evenimente cu mare vizibilitate și atrag atenția mass media. De aceea ele sunt potrivite numai pentru consultări pe probleme de interes larg. În cadrul unui forum deliberativ, participanții discută pe marginea unor opțiuni de politică publică sau pe variante de soluționare a unei probleme.

¹ Dincă, D. Tehnici și metode de elaborare și adoptare a deciziei administrative. Suport de curs.- București, SNSPA, 2005, p.59-61.

Este o metodă foarte potrivită și pentru situația în care administrația dorește să stabilească priorități. Specifica forumurilor deliberative este deliberarea - de unde și numele - în jurul avantajelor și dezavantajelor diferitelor opțiuni care sunt supuse atenției cetățenilor.

Ateliere de lucru, seminarii, conferințe

Atelierele de lucru, seminariile și conferințele sunt forme de dezbatere pe subiecte concrete. Aceste evenimente permit un contact direct între administrație și reprezentanți ai diverselor grupuri interesate, dând ocazia și unora și altora să își cunoască opiniile pe o anumită temă și să își descopere punctele comune și divergențele. Este o foarte bună ocazie pentru educarea reciprocă a participanților.

Focus grupurile.

Focus grupul este o discuție facilitată, purtată cu un grup de (posibili) „factori interesați” și condusă de către un moderator printr-un set de întrebări adresate grupului cu privire la un anumit subiect. Sectorul de afaceri a aplicat aceasta tehnică pentru prima oară în anii 1950, ca o modalitate de a testa atitudinile și reacțiile pe care noile linii de produse sau noile mijloace publicitare le trezesc în rândul grupurilor țintă. De atunci, focus grupurile au fost preluate și au devenit larg răspândite în sectorul public, al educației, de cercetare, etc.

Grupul cetățenesc (citizens' panel)

Grupul cetățenesc este un grup reprezentativ pentru comunitate, format din cetățeni dispuși să ofere periodic feedback administrației pe teme de interes public. Grupul este de regulă format din câteva sute de cetățeni (în dependență de mărimea localității), care sunt de acord să facă parte din grup și să răspundă întrebărilor adresate de administrație prin chestionare - în general, câteva chestionare pe an. Este important ca grupul să reflecte compoziția comunității, nefiind însă nevoie să aibă calitatea și acuratețea unui eșantion sociologic folosit pentru sondajele de opinie, întrucât scopul nu este acela de a afla cu precizie sociologică opinia comunității, ci de a identifica probleme și soluții. Mărimea grupului depinde de mărimea comunității și resursele disponibile chestionării și analizei rezultatelor. Chestionarele cuprind întrebări pe teme de interes pentru comunitate, putând să fie concentrate pe o singură temă sau să

cuprindă mai multe teme. Rezultatele chestionarelor sunt analizate și integrate în soluții pentru îmbunătățirea serviciilor sau a politicilor publice. De asemenea, ele sunt date publicității.

Metoda (tehnica) Delphi¹

Este o metodă intuitivă, care permite valorificarea unui volum mare de informații științifice și tehnice deținute de un grup de experți. Ea combină avantajele discuției în grup cu cele ale independenței participanților față de presiunea grupului sau față de propriile lor păreri exprimate public. În vederea realizării unui exercițiu de tip Delphi se fixează un număr de întrebări referitoare la un domeniu precis delimitat (întrebările se trec într-un chestionar); se alege un număr de experți în problema examinată și se desemnează unul sau mai mulți coordonatori. Ancheta Delphi se desfășoară, în mod obișnuit, în patru runde:

- Prima rundă constă în trimiterea chestionarului fiecărui expert, se adună răspunsurile și se prelucrează. În analiza răspunsurilor se poate proceda în trei feluri: a) coordonatorul dă diferite ponderi răspunsurilor în raport cu competența atribuită fiecărui expert; b) experții evaluează ei înșiși competența lor în legătură cu problema studiată și dau răspunsului lor o pondere corespunzătoare; c) evaluarea răspunsurilor se face fără a se acorda ponderi.

- În runda a doua se pun întrebări în legătură cu data posibilă de apariție a unor evenimente, importanța unor evenimente viitoare, oportunitatea unor mijloace etc. Răspunsurile primite sunt prelucrate și reprezentate cu ajutorul indicatorilor statistici.

- În runda a treia, participanților le sunt comunicate rezultatele rundelor precedente. Participanții a căror opinie se situează în afara intervalului median sunt rugați să-și argumenteze opinia sau să și-o modifice. Rezultatele obținute sunt din nou

¹ Numele metodei vine de la Oracolul din Delphi și a fost dezvoltată de RAND Corporation (USA) la începutul Războiului Rece (între 1950 și 1960) pentru a estima impactul tehnologiei asupra războiului. Astfel, experții RAND au dezvoltat metoda Delphi atunci când au fost întrebați despre probabilitatea, frecvența și intensitatea posibilelor atacuri inamice. De atunci a fost preluată și utilizată mai ales în mediul de afaceri și asimilată metodelor de previziuni și cercetare ale piețelor. Metoda oferă rezultate mult mai precise decât cele oferite de către grupuri nestructurate sau chiar metode cantitative.

prelucrate statistic.

- În runda a patra, experții sunt informați asupra rezultatelor obținute în runda precedentă și sunt rugați ca, în raport cu rezultatele comunicate, să-și exprime din nou părerea. Răspunsurile primite sunt prelucrate și se calculează gradul de convergență sau consens.

Exercițiul Delphi, deși larg folosit în stimularea creativității și în previziune, este uneori criticat că pune accent pe consens și nu ține seama de opiniile „deviate”, marginale care pot fi novatoare.¹

Calitatea deciziilor ca urmare a practicării tehnicii, este influențată de anumiți factori, cum ar fi: a) realismul și claritatea prezentării problemei decizionale supuse anchetei și a elaborării chestionarelor; b) calitatea și eterogenitatea componentilor grupului; c) perioada în care membrii grupului trebuie să răspundă la chestionare și să transmită răspunsurile; d) motivația componentilor grupului în participarea și obținerea rezultatelor prin practicarea acestei metode.

Pentru fundamentarea deciziilor privind problemele supuse anchetei, un rol decisiv îl au potențialul de sinteză și de analiză a inițiatorilor și încrederea acordată de aceștia rezultatelor anchetei.

Practicarea tehnicii „Delphi” asigură următoarele avantaje: a) fundamentarea deciziilor strategice și tactice; b) realizarea de strategii în domenii complexe; c) punerea în valoare la un nivel superior a pregătirii, experienței, inițiativei specialiștilor; d) accelerarea difuzării de cunoștințe și abordări noi între specialiștii care lucrează în diferite domenii.²

Brainstorming („asaltul creierelor”)

Metoda brainstorming se aplică în stimularea creativității de grup, prin încurajarea asociației libere a ideilor și înlăturarea efectelor inhibitoare ale criticii (efective sau subînțelese).

O sesiune de „brainstorming” este o întrunire în care toți participanții împărtășesc idei pentru rezolvarea unei probleme, de regulă foarte punctuale. Esențial pentru o sesiune de „brainstorming” este libertatea totală pentru exprimarea ideilor, fără ca vreun participant să fie judecat sau să judece pe ceilalți pentru părerile exprimate.

¹ Nicolescu, O. Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației.- București, Editura Economică, 2000, p.302.

² Dincă, D. Tehnici și metode de elaborare și adoptare a deciziei administrative. Suport de curs.- București, SNSPA, 2005, p.64.

Prin aplicarea acestei metode se urmărește formularea unor puncte de vedere noi cu ajutorul cărora să se găsească soluția sau soluțiile la o problemă dată. Această metodă se aplică într-un mod relativ simplu: se reunește un grup de persoane (experți); se stabilește un lider, animator, coordonator al discuției; se formulează problema pentru care se caută soluții; se emit păreri și se înregistrează toate opiniile exprimate (indiferent dacă sunt importante sau nu); nici un punct de vedere nu este criticat în timpul reuniunii grupului, se evită discutarea consecințelor ideilor emise. După încheierea reuniunii de grup, părerile emise sunt evaluate și se rețin cele mai importante. Este preferabil ca grupul de experți să fie de 4 - 7 persoane, iar durata unei discuții de 10-60 minute. Se recomandă ca grupul să nu fie omogen întrucât între experții din același domeniu există un consens tacit destul de mare ceea ce poate inhiba emisiunea de idei originale. Este indicat ca la reuniunile de brainstorming să nu participe șefii ierarhici ai experților invitați întrucât pot constitui un factor inhibitor. Această metodă trebuie folosită în combinație cu alte metode: de exemplu, ideile reținute în urma reuniunii de brainstorming pot fi supuse unei analize morfologice sau de impact.¹

Pentru ca o sesiune de brainstorming să se deruleze cu succes este important să se respecte următoarele reguli:

- pe parcursul sesiunii de brainstorming, toate părerile exprimate au valori egale. Nici o părere nu este criticată în nici un fel, chiar și ideile neconstructive sunt acceptate;
- este bine să fie continuată sau desăvârșită o idee care a fost începută de către altcineva înainte;
- toate ideile sunt notate exact așa cum au fost ele formulate;
- formularea de idei continuă până când nu mai apar idei noi;
- întrebări sau clarificări nu sunt permise decât după ce formularea ideilor s-a încheiat;
- numai acela care avansează o idee are dreptul să o clarifice, până când toată lumea din grup a înțeles-o. Oricine are dreptul să adreseze întrebări de-a lungul acestei etape;
- liderul grupului (moderatorul) poate angaja orice alt proces de

¹ Nicolescu, O. Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației.- București, Editura Economică, 2000, p.301.

identificare a celor mai promițătoare idei și le poate aduce spre argumentare grupului;

- în final, grupul trebuie să înțeleagă rezultatele finale și cum vor fi folosite.¹

Metoda Phillips 6/6

Metoda Phillips 6/6, fiind înrudită cu brainstorming-ul este aplicată în stimularea creativității unor grupuri mari. Metoda constă în divizarea grupului mare în unități mai mici, compuse fiecare din 6 persoane care urmează a discuta timp de 6 minute o problema căreia i se caută soluții. Fiecare grup alege un coordonator care animă discuția și notează propunerile (notarea propunerilor poate fi făcută și de către un secretar ales de grup). Discuțiile în grup pot fi libere (toate părerile emise sunt reținute și evaluate ulterior) sau progresive (opinia emisă de un membru al grupului este analizată de către ceilalți care o acceptă sau o resping; numai părerile acceptate sunt notate). După ce toți membrii grupului și-au exprimat părerea, conducătorul citește propunerile reținute și invită grupul să le ierarhizeze, să le stabilească pe cele mai importante. Metoda Phillips 6/6 prezintă o serie de avantaje: dă posibilitatea ca toți membrii grupului să-și spună părerea; permite obținerea rapidă a unui număr mare de soluții; obișnuiește pe membrii grupului cu tehnica argumentării, a susținerii părerilor și a renunțării la ele în fața unor soluții mai bune.²

Audierile la sediul autorității/instituției

Audierea (care nu trebuie confundată cu audiența) reprezintă activitatea prin care cetățeanul care are de avansat o propunere sau de exprimat o opinie cu privire la activitatea administrației sau la anumite decizii publice, face acest lucru în cadrul unei întâlniri cu reprezentanții administrației, fie la invitația acestora din urmă, fie în baza unei solicitări pe care el însuși o adresează administrației. Spre deosebire de audiență, audierea nu se face pe probleme individuale ale cetățeanului/cetățenilor, ci pe probleme de interes public (audiențele fiind întâlniri programate între un cetățean și un oficial al administrației pentru rezolvarea unei probleme individuale a cetățeanului respectiv).

¹ Dincă, D. Tehnici și metode de elaborare și adoptare a deciziei administrative. Suport de curs.- București, SNSPA, 2005, p.50-51.

² Nicolescu, O. Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației.- București, Editura Economică, 2000, p.301.

Comitetele consultative.

Comitete compuse din reprezentanți ai factorilor interesați sau membri ai publicului numiți de către administrație cu rolul principal de a îmbogăți informația pe baza căreia se ia o decizie publică.

Consiliile consultative de cartier

Consiliul consultativ de cartier ¹ este o organizație cetățenească, fără personalitate juridică, apolitică și non-profit, care promovează valorile democrației prin realizarea unui dialog permanent între administrația locală și locuitorii unei anumite zone, asigurând astfel o participare activă a cetățeanului la rezolvarea unor probleme concrete ale colectivității din care face parte. Consiliile consultative de cartier funcționează ca și parteneri sociali ai Consiliului local, în vederea identificării și rezolvării problemelor comunității locale. Ele constituie instrumente de participare cetățenească, pentru îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică locală, în scopul realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii și proiecte de interes public local.

Prin intermediul consiliilor consultative de cartier se urmărește construirea unui dialog eficient între cetățeni și administrația publică locală. Comunicarea în acest mod poate contribui eficient la rezolvarea concretă a multiplelor și diverselor probleme din cartiere. Totodată, crearea consiliilor consultative de cartier contribuie la creșterea gradului de implicare a cetățeanului atât la nivelul procesului decizional, cât și în organizarea de evenimente în cartiere. Se asigură astfel atragerea cetățenilor în a participa direct ca membri în consiliu la dialogul cu reprezentanții administrației publice locale.

Consiliile consultative de cartier nu pot interveni direct în deciziile Consiliului local, ele având doar un rol consultativ. Propunerile, sugestiile și sesizările consiliilor consultative de cartier sunt analizate de comisiile de specialitate ale Consiliului Local precum și de compartimentele de specialitate din cadrul autorităților executive locale. Aceste informații pot fi folosite la

¹ Pentru mai multe detalii consultați următoarele site-uri:

1. <http://www.ce-re.ro/proj/64>
2. www.satu-mare.ro/fisiere/proiecteHCL/Regulament.doc
3. <http://www.ziaruldeiasi.ro/pulsul-orasului/primaria-va-infiinta-anul-acesta-consiliile-consultative-cetatenesti-ni56a3>

luarea deciziilor privind viața comunității.

Consiliile consultative de cartier pot colabora și cu alte organisme, organizații, asociații și fundații, în realizarea obiectivelor pe care și le propun.

Activitatea în cadrul C.C.C. este pur voluntară, bazată pe interesul și disponibilitatea cetățenilor să contribuie la identificarea și rezolvarea problemelor locale. Nu pot face parte din Consiliile consultative de cartier consilierii locali și funcționarii publici angajați ai Primăriei.

Activitatea Consiliilor consultative de cartier nu implică financiar Consiliul local, dar asigură ajutor pentru redactarea, multiplicarea, difuzarea și prezentarea pe site-ul primăriei a documentelor elaborate de Consiliile consultative de cartier.

Sugestii în scris de la cetățeni.

Atât în situațiile în care o autoritate sau o instituție a administrației publice locale dorește să îi consulte pe cetățeni înainte de a adopta o inițiativă sau un proiect de hotărâre, cât și atunci când cetățenii doresc să își expună punctele de vedere din proprie inițiativă, o scrisoare însoțită de documentația aferentă poate fi un instrument foarte eficient.

Consultarea cetățenilor on-line

Noile tehnologii informaționale oferă noi oportunități autorităților publice locale să consulte direct și să afle opiniile cetățenilor. În acest sens, poate fi utilă pentru autoritățile locale moldovenești experiența acumulată în țările europene. Cu toate că nu există un cadru legal standard și nici practici standard, în cele mai multe cazuri sunt folosite următoarele metode:

- Pagini web și e-mail: cea mai răspândită practică este de a oferi proiectele de decizii și adresa e-mail la care pot fi trimise comentariile.
- Portaluri: oferă cetățenilor o sursă de informație centralizată și actualizată privind diversele inițiative ale autorităților de consultare a cetățenilor și organizațiilor neguvernamentale.
- Liste de e-mail: la care se pot trimite factorilor interesați proiecte de decizii, alte documente, astfel încât ei să-și trimită comentariile.
- Forumuri on-line: în care cetățeni au posibilitatea să facă comentarii și să pună întrebări.¹

¹ Forumul electronic este o aplicație web care permite desfășurarea unor

- Dezbateri on-line: pentru a obține sugestiile și comentariile cetățenilor.

Dacă cetățenii au tot mai multe posibilități de interacțiune cu funcționarii publici prin e-mail, timpul pentru întrebări și răspunsuri este redus considerabil. În paralel, așteptările cetățenilor privind un răspuns prompt din partea autorităților cresc, scoțând astfel la iveală limitele administrației. Autoritățile trebuie să găsească soluții pentru a-și modifica structura curentă, alocarea resurselor etc., astfel încât să poată răspunde așteptărilor cetățenilor.¹

discuții și postarea de conținut (informații) generat de către utilizatori (în cazul nostru, cetățenii, experții, funcționarii, etc.). El se prezintă de cele mai multe ori sub forma unei pagini web unde sunt afișate, în ordine cronologica, mesajele utilizatorilor.

¹ Studiu privind modele de implicare a cetățenilor și a societății civile în activitatea de elaborare și adoptare a deciziilor. – Chișinău, 2005, p.14.

AUDIENȚA CETĂȚENILOR: PRINCIPII, OBIECTIVE ȘI OBLIGAȚII

1. Principiile fundamentale ale activității de audiență

În activitatea de audiență a cetățenilor este important să fie respectate următoarele principii fundamentale:

Principiul egalității. Potrivit art. 16 din Constituția Republicii Moldova, cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Pornind de la prevederile constituționale menționate, primăria trebuie să asigure un tratament egal tuturor cetățenilor în ceea ce privește corectitudinea atitudinii față de cetățean și a asigurării accesului la serviciile publice oferite de administrația publică locală.

Principiul nediscriminării. Acest principiu derivă din principiul egalității și impune ca nici un cetățean, beneficiar al audienței, să nu fie pus într-o situație de inferioritate față de alți cetățeni în ceea ce privește condiția socială, etnia, sexul, convingerile politice, filozofice, religioase, situația de persoană cu handicap.

Principiul accesului la informațiile de interes public. Potrivit art. 34 din Constituția Republicii Moldova (Dreptul la informație), dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngădit. Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

Primirea cetățenilor în audiență implică un caracter permanent și regulat, în funcție de nevoile și așteptările cetățenilor și de resursele disponibile ale administrației publice.

Principiul gratuității audienței cetățenilor. Făcând parte din categoria serviciilor cu caracter public, audiența și informarea cetățenilor se acordă în mod gratuit de către personalul care își desfășoară activitatea în primărie și instituțiile sale subordonate.

Principiul transparenței. Principiul transparenței derivă din dreptul la informare al cetățenilor, potrivit art. 34 din Constituția Republicii Moldova. Ca urmare, fiecare instituție publică trebuie să aplice cu consecvență acest principiu în relația cu cetățenii.

Transparența trebuie concepută ca o condiție a dialogului,

dar și ca un instrument de control al activității administrației publice de către cetățeni.

Principiul adaptării administrației publice la cerințele cetățenilor. Administrația publică locală trebuie să găsească calea unei cooperări active pentru îmbunătățirea audienței și informării cetățenilor, potrivit cerințelor acestora. Funcționarul public care acordă audiență trebuie să înțeleagă problematica publică formulată de cetățean, să țină cont de așteptările și nevoile acestuia. Totodată administrația publică locală orientată către cetățeni trebuie să aibă capacitatea de a se adapta în permanență la nevoile acestora. Numai o bună înțelegere a cetățeanului și adaptarea răspunsului fiecărei situații particulare asigură o audiență eficientă și de calitate.

Principiul respectului și considerației față de cetățeni. Potrivit acestui principiu, funcționarii publici trebuie să adopte un comportament bazat pe respect și considerație față de cetățeni. Funcționarii publici trebuie să manifeste solitudine, limbaj politicos, respect și promptitudine în relațiile cu cetățenii și să evite, pe cât posibil, situațiile conflictuale, tensionate.

Principiul confidențialității. Toate informațiile oferite de cetățean autorităților publice trebuie să rămână confidențiale și nu pot fi transmise în nici o circumstanță către o terță parte, cu excepția cazului în care se obține permisiunea cetățeanului sau în situația în care legea prevede altfel.

2. Obiectivele activității de audiență

Obiectivul general al activității de audiență îl constituie furnizarea de informații de calitate către cetățeni, referitoare la prevederile legislației în vigoare, obligațiile care le revin în materie publică, precum și promovarea conformării publice voluntare, printr-o abordare orientată către cetățean, în care acesta este privit ca partener egal al administrației publice locale.

Obiectivele specifice ale activității de audiență a cetățenilor sunt următoarele:

Respectarea dreptului la petiționare al cetățenilor

Art. 20 din Constituția Republicii Moldova (Accesul liber la justiție), stipulează că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Totodată nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

Art. 51 din Constituția Republicii Moldova (Dreptul la petiționare), stipulează că cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor. La rândul lor, autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

Potrivit prevederilor *Legii contenciosului administrativ* nr. 793-XIV din 10.02.2000, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Se consideră nesoluționarea în termenul legal a unei cereri - refuzul de a primi o cerere sau faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii de către o autoritate publică, în cazul în care legea nu dispune altfel.

Orientarea activității de audiență către cetățeanul, orientarea administrației publice către acesta

Orientarea activității de audiență către cetățean contribuie la îndeplinirea obligațiilor publice și creșterea gradului de conformare publică a cetățenilor.

Claritate, simplitate și corectitudine în relația cu cetățenii

Mesajele transmise de administrația publică locală trebuie să fie accesibile pentru toate categoriile de cetățeni, indiferent de nivelul de pregătire al acestora. Totodată, dacă o anumită problemă a fost cauzată cetățeanului din vina administrației publice locale, aceasta va trebui să-și recunoască eroarea și să ia măsuri corespunzătoare pentru îndreptarea acesteia.

Răspunsuri competente și la timp la întrebările cetățenilor

Răspunsurile clar formulate de funcționarii publici în concordanță cu prevederile legale și transmiterea acestora în timp util cetățenilor definesc de fapt calitatea activității de audiență și informare a cetățenilor.

Impactul public al acțiunilor funcționarilor publici poate avea efect asupra respectării legii și conformării publice voluntare.

Totodată, de modul în care fiecare funcționar public înțelege să adopte un comportament adecvat poziției de persoană publică în care se găsește depinde, în ultimă instanță, imaginea administrației publice locale în general.

Răspunsuri complete la întrebările cetățenilor

Audiența și informarea cetățenilor trebuie să aibă ca obiectiv formularea unor răspunsuri complete, astfel încât să se diminueze nevoia unui contact suplimentar din partea cetățeanului pentru aceeași problemă.

Soluționarea problematicii ridicate de cetățean în cadrul unui singur contact cu administrația publică locală prezintă următoarele avantaje:

- reduce stresul pentru cetățean;
- îmbunătățește conformarea publică voluntară;
- contribuie la satisfacerea cerințelor cetățeanului;
- crește eficiența muncii la nivelul administrației publice.

Comunicare între toate nivelurile de audiență

Atât în cadrul primăriei, cât și între aceasta și structurile subordonate trebuie să existe o comunicare permanentă, care să contribuie la înțelegerea mesajelor primite de la cetățeni și să asigure transparența sistemului administrației publice locale.

Folosirea celor mai diverse mijloace pentru informarea cetățenilor

Primăria va elabora programe de audiență și va urmări materializarea acestora, în concordanță cu nevoile exprimate de cetățeni.

Eforturile vor fi orientate spre determinarea nevoilor cetățenilor și satisfacerea acestora într-un grad cât mai înalt.

Informațiile vor fi furnizate printr-o varietate de mijloace (corespondență scrisă, poștă electronică, telefon, mass-media, publicații, programe complexe de audiență și informare).

Programe orientate pe grupuri țintă

Primăria va elabora programe specifice pentru acele categorii de cetățeni ale căror nevoi de informare în materie publică sunt mai eficient de îndeplinit prin folosirea acestor programe.

Programele vor include acțiuni adaptate la condițiile economico-culturale și la cerințele cetățenilor, care să contribuie la îndeplinirea obligațiilor publice și să răspundă la problemele de

interes major ale acestora.

3. Obligațiile funcționarilor publici în domeniul activității de audiență

Funcționarul public care își desfășoară activitatea în cadrul structurilor administrației publice locale va depune toate eforturile în vederea realizării unei autoinstruirii continue în ceea ce privește conținutul reglementărilor în materie de relații publice.

Pe lângă o foarte bună pregătire de specialitate, funcționarul public trebuie să dispună de aptitudini în domeniul comunicării, astfel încât să fie în măsură să prezinte cetățeanului, într-un limbaj accesibil acestuia, prevederile legislației în vigoare.

Obligațiile funcționarului public, care intră în contact direct cu cetățenii, sunt:

Perfecționarea permanentă a pregătirii profesionale. Funcționarul public pentru a putea răspunde tuturor întrebărilor cetățenilor referitor la domeniul său de activitate este obligat să-și perfecționeze permanent pregătirea profesională.

Prin creșterea nivelului de pregătire profesională funcționarul public este în măsură să ofere toate informațiile pe care cetățenii le solicită și să îi ajute să identifice și să rezolve problemele existente.

Dezvoltarea aptitudinilor de comunicare. Funcționarul public va depune întregul efort pentru a aprecia cât mai corect nivelul de înțelegere și starea emoțională a cetățeanului și totodată pentru a înțelege cât mai corect întrebarea sau problema ridicată de acesta, astfel încât să-i poată oferi răspunsul corect, într-un mod pe care cetățeanul să-l înțeleagă.

Funcționarul public trebuie să aibă capacitatea de a obține informații complete și relevante de la cetățean, în vederea încadrării legale corecte a întrebării sau a problemei prezentate de cetățean și formulării directe ori, după caz, în urma obținerii punctului de vedere de la alte structuri ale primăriei, a unor răspunsuri clare, în concordanță cu reglementările legale și așteptările sau exigențele cetățeanului. În urma analizării situației cetățeanului, funcționarul public va aduce la cunoștință acestuia pașii care trebuie urmăriți pentru a se conforma reglementărilor și procedurilor legale în vigoare.

Depășirea eventualelor obstacole care pot afecta comunicarea cu cetățenii. În activitatea de audiență funcționarul public va depune întregul efort în vederea depășirii eventualelor

dificultăți care pot afecta realizarea unei comunicări depline cu cetățenii și care pot fi cauzate de ambele părți implicate:

în ceea ce privește cetățenii:

- gradul de percepție, determinat de nivelul de pregătire al cetățeanului;
- lipsa de interes din partea cetățeanului pentru mesajul transmis de administrația publică locală;
- dificultăți de exprimare (ton, cuvinte folosite);

în ceea ce privește funcționarul public:

- insuficientă încredere în sine, atunci când se urmărește transmiterea mesajului către cetățean;
- emoțiile necontrolate;
- incompatibilitate pentru susținerea dialogului.

Respectarea normelor etice. În activitatea desfășurată funcționarul public va ține seama de calitatea sa de funcționar public, care impune respectarea următoarelor obligații etice:

- să facă cunoscute cetățenilor datele proprii de identificare (numele, prenumele, funcția și locul de muncă), prin intermediul unui ecuson, purtat în mod vizibil asupra sa sau prin afișare la loc vizibil;
- să aibă o ținută decentă, corespunzătoare demnității și prestigiului funcției;
- să dea dovadă de disciplină atât în relațiile cu cetățenii, cât și în cadrul instituției în care își desfășoară activitatea;
- să rămână calm, politicos și respectuos pe întreaga durată de acordare a audienței;
- să manifeste o atitudine pozitivă și răbdare în relația cu cetățenii;
- să folosească un limbaj corect din punct de vedere gramatical;
- să nu utilizeze un limbaj neadecvat situației (argou sau limbaj de strictă specialitate);
- să păstreze confidențialitatea tuturor informațiilor relevante obținute de la cetățean;
- să depună întregul efort pentru a răspunde la solicitările cetățeanului;
- să acorde întreaga sa atenție cetățeanului pe parcursul desfășurării audienței publice;
- să ofere răspunsuri complete și corecte cetățeanului;
- să se asigure că răspunsurile oferite sunt înțelese de către cetățeni;
- să îndrume cetățenii la direcția (serviciul) de specialitate, în

vederea obținerii de informații detaliate care depășesc competențele structurii de audiență;

- să mulțumească cetățeanului pentru faptul că a contactat serviciul de audiență pentru cetățeni și să-l asigure de întreaga disponibilitate profesională a administrației publice;
- să păstreze neștirbită autoritatea instituției pe care o reprezintă față de cetățeni.

Înteruperea acordării audienței. Situațiile în care este permisă întreruperea acordării audienței, după o avertizare prealabilă a cetățeanului, sunt următoarele:

- folosirea de către cetățean a unui limbaj trivial;
- amenințări la adresa funcționarului public;
- utilizarea de către cetățean a violenței verbale și/sau fizice.

Cetățeanul trebuie avertizat că, în cazul în care nu își revizuieste comportamentul, discuția cu acesta se va încheia.

În astfel de cazuri funcționarul public va întrerupe imediat discuția cu cetățeanul și va solicita, după caz, informații de identificare a cetățeanului și sprijinul organelor de ordine pentru propria protecție.

COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

1. Cadrul normativ privind activitatea externă a autorităților publice locale

La nivel european, cadrul normativ de referință pentru cooperarea transfrontalieră a colectivităților locale este determinat de următoarele documente: *Carta europeană a autonomiei locale*, *Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere între colectivitățile sau autoritățile locale*, semnata la Madrid la 21 mai 1980¹, și *Protocolul adițional al Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităților sau autorităților teritoriale* din 9 noiembrie 1995 de la Strasbourg,

Carta europeană a autonomiei locale, potrivit prevederilor art.10, conferă dreptul colectivităților locale, în exercițiul competențelor lor de a coopera în cadrul legii, de a se asocia cu alte colectivități locale pentru realizarea unor sarcini de interes comun. Colectivitățile locale pot, în cadrul condițiilor prevăzute eventual de lege, să coopereze și cu colectivitățile altor state.

Carta mai recomandă statelor semnatare să recunoască colectivităților locale dreptul de asociere pentru protecția și promovarea intereselor lor comune la asociații naționale sau internaționale.

Convenția-cadru Europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților locale, a fost ratificată prin Hotărârea Parlamentului R. Moldova nr.596-XIV din 24.09.1999.²

Statele semnatare a Convenției se angajează să faciliteze și să promoveze cooperarea transfrontalieră între colectivitățile sau autoritățile teritoriale aflate sub jurisdicția lor.

Una din cele mai importante caracteristici ale Convenției-cadru este lipsa unei aplicabilități directe, ea dorind numai să creeze obligația statelor membre a Consiliului Europei de a analiza și a urmări aceasta problemă a cooperării transfrontaliere și de a transpune, eventual, în maniera dorită, în ordinea juridică internă a fiecărui stat. Ea nu încearcă să modifice, în nici un fel,

¹ Convenția-cadru Europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților locale a fost publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 2001, volumul 28, pag.82.

² În vigoare pentru Republica Moldova din 01 februarie 2001.

modul de atribuire a competențelor în statele membre.¹

Potrivit prevederilor art.2, p.1 al Convenției, este considerată ca fiind cooperare transfrontalieră, orice concertare care vizează întărirea și dezvoltarea raporturilor de vecinătate între colectivități sau autorități teritoriale ce depind de două sau mai multe părți contractante, precum și încheierea de acorduri și înțelegeri utile în acest scop. Cooperarea transfrontalieră se va exercita în cadrul competențelor colectivităților sau autorităților teritoriale, astfel cum sunt ele definite de dreptul intern.

În preambula Convenției sunt menționate domeniile prioritare ale cooperării colectivităților sau autorităților teritoriale frontaliere: dezvoltarea regională, urbană și rurală, protecția mediului înconjurător, ameliorarea infrastructurilor și serviciilor oferite cetățenilor și ajutorul reciproc în caz de calamități.

Prin art.7 al Convenției fiecare parte contractantă își asumă obligația de a informa atât colectivitățile, cât și autoritățile teritoriale respective asupra mijloacelor de acțiune care le sunt oferite de convenție.

Convenția prevede că în cazul în care părțile contractante consideră necesar să încheie acorduri interstatale, aceste acorduri pot, în special, să fixeze cadrul, formele și limitele în care au posibilitatea de a acționa colectivitățile și autoritățile teritoriale la care se referă cooperarea transfrontalieră. De asemenea, fiecare acord poate determina colectivitățile sau organismele cărora acesta li se aplică.

Protocolul adițional al Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităților sau autorităților teritoriale din 9 noiembrie 1995 de la Strasbourg² a fost ratificat de Parlament la 27 iunie 2001 și este în vigoare pentru Republica Moldova din 28 septembrie 2001.

Pornind de la recunoașterea necesității adaptării Convenției-cadru la realitatea europeană; dorind să faciliteze și să dezvolte cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale din regiunile de frontieră; hotărâte să ia noi măsuri adecvate pentru asigurarea cooperării transfrontaliere a

¹ Ghid de înfrățire a localităților, [On-line], [cit. 05.01.10]. Accesibil: <
<http://www.mapl.gov.md/print.php?l=ro&idc=92&id=403>>

² *Protocolul adițional al Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontaliera a colectivităților sau autorităților teritoriale* a fost publicat în ediția oficială „Tratate internaționale”, 2001, volumul 28, pag.88.

colectivităților sau autorităților teritoriale statele semnatare a Convenției-cadru au considerat că este oportună completarea ei în vederea consolidării cooperării transfrontaliere între colectivitățile sau autoritățile teritoriale.

Părțile au reconfirmat respectarea ă dreptului colectivităților sau autorităților teritoriale aflate sub jurisdicția lor și vizate la art. 1 și 2 din Convenția-cadru să încheie, în domenii comune de competență, acorduri de cooperare transfrontalieră cu colectivitățile sau autoritățile teritoriale ale altor state, potrivit procedurilor prevăzute de statutele lor, în conformitate cu legislația națională și respectând angajamentele internaționale asumate de partea în cauză.

În cadrul acestor acorduri, colectivitățile locale implicate pot crea un organism de cooperare transfrontalieră, cu sau fără personalitate juridică. Acest organism de cooperare transfrontalieră, potrivit prevederilor *Protocolul adițional al Convenției-cadru*, va executa misiunile care îi sunt încredințate de colectivitățile sau autoritățile teritoriale în conformitate cu obiectul său de activitate și în condițiile prevăzute de dreptul național de care acestea aparțin. În acest sens, trebuind să fie respectate următoarele rigori:

a) actele organismului de cooperare transfrontalieră vor fi reglementate de statutul său și de legislația statului în care își are sediul;

b) cu toate acestea, organismul de cooperare transfrontalieră nu va fi întotdeauna împuternicit să ia măsuri de aplicare generală sau susceptibile să afecteze drepturile și libertățile persoanelor;

c) organismul de cooperare transfrontalieră va fi finanțat din bugetele colectivităților sau autorităților teritoriale. Acesta nu va avea competența să decidă prelevări de natură fiscală. Acesta poate, după caz, să facă încasări pentru serviciile furnizate colectivităților sau autorităților teritoriale, utilizatori sau terți;

d) organismul de cooperare transfrontalieră va avea un buget anual estimat și va întocmi un bilanț, care va fi certificat de experți independenți ai colectivităților sau autorităților teritoriale părți la acord. (art.4, p.2)

Măsurile luate de organisme de cooperare transfrontalieră, create în baza unui acord, vor fi supuse controlului prevăzut de legislația statului în care organismul își are sediul fără a neglija însă interesele colectivităților sau autorităților teritoriale ale altor state. Organismul de cooperare transfrontalieră

trebuie să satisfacă solicitările de informații ale autorităților statelor de care aparțin colectivitățile sau autoritățile teritoriale. Autoritățile de control ale părților contractante vor stabili mijloacele adecvate de coordonare și informare.

În *Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale* semnată la Strasbourg la 01 februarie 1995¹ și ratificată prin Hotărârea Parlamentului R. Moldova nr. 1001 din 22 octombrie 1996, se constată că edificarea unei Europe tolerante și unite nu depinde numai de cooperarea dintre state, ci necesită și cooperarea transfrontalieră între autoritățile locale și regionale cu respectarea Constituției și a integrității teritoriale a fiecărui stat.

În statele din Europa Occidentală, capacitatea autorităților publice locale de a desfășura activități externe este reglementată, mai mult sau mai puțin detaliat, de acte normative interne, de nivel legislativ și regulamentar, care rezultă dintr-o îndelungată practică administrativă. Deși constituțiile nu consacră expres această posibilitate, principiul autonomiei locale, înscris în legile fundamentale ale statelor, este în prezent interpretat de doctrină, dar și de autoritățile publice, ca incluzând în mod obligatoriu dimensiunea suprafrontalieră.

În Franța, legislația reglementează expres aspecte ale activității externe a colectivităților locale. Primele reglementări de substanță datează din anul 1982 și privesc numai cooperarea regională transfrontalieră, în vederea coordonării unora dintre acțiunile de interes local. În anul 1992, reglementările sunt detaliate, ele referindu-se la toată cooperarea descentralizată, nu numai la aceea de nivel regional și nu numai cu caracter transfrontalier. Autoritățile locale au dreptul să încheie convenții de colaborare, în limitele competențelor lor, rezervă făcând respectarea angajamentelor internaționale ale statului. Dispare necesitatea autorizației guvernamentale prealabile, convențiile transmițându-se prefectului conform dreptului comun. De asemenea, pot fi create grupări de interes public, interregionale și transfrontaliere. Servicii publice de interes comun pot fi încredințate societăților de economie mixtă locală, la capitalul social al cărora pot participa colectivități teritoriale locale străine. Se creează și o comisie națională a cooperării descentralizate, însărcinată să urmărească punerea în aplicare a dispozițiilor

¹ *Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale* a fost publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 2001, volumul 26, pag.93.

legale privind această cooperare. În același scop, Franța a încheiat acorduri de cooperare transfrontalieră cu statele vecine.

În Spania, normele referitoare la participarea colectivităților locale la activități externe se găsesc în statutele acestora. Tribunalul Constituțional a recunoscut comunităților locale, cu titlu de cooperare transfrontaliera, posibilitatea de a încheia acorduri cu colectivitățile locale străine, dacă există un cadru juridic constituit dintr-un acord interguvernamental între statele interesate.

În Italia, de asemenea, statutele regiunilor cuprind norme care reglementează activitatea lor externă. Potrivit unui Decret din 1977, regiunile au competența de a desfășura activități externe de promovare în materiile care relevă competența lor, după înțelegerea prealabilă cu Guvernul și în cadrul direcțiilor și actelor de coordonare ale Guvernului.¹

Referitor la R.Moldova, *Carta europeană a autonomiei locale și Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere între colectivitățile sau autoritățile locale*, constituie cadrul normativ pentru desfășurarea acțiunilor de cooperare transfrontalieră de către colectivitățile locale din republică.

Suplimentar acestor acte internaționale, activitățile de cooperare transfrontalieră în cadrul euroregiunilor sunt susținute și de o serie de acorduri, tratate și protocoale trilaterale și bilaterale încheiate între Republica Moldova, România și Ucraina, precum și de acorduri bilaterale încheiate între autoritățile locale (regionale) din Republica Moldova, Ucraina și România.

La moment nu există un act normativ național ce ar reglementa, în mod expres relațiile transfrontaliere ale autorităților publice. *Legea privind administrația publică locală* nr. 436-XVI din 28.12.2006 atribuie consiliilor locale dreptul de a decide, în condițiile legii: a) asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun și b) stabilirea de legături de colaborare, cooperare,

¹ Ghid de înfrățire a localităților, [On-line], [citat 05.01.10]. Accesibil: <
<http://www.mapl.gov.md/print.php?l=ro&idc=92&id=403>>

inclusiv transfrontalieră, și de înfrățire cu localități din străinătate (art.14, pct.2, lit. j,k). Potrivit prevederilor art.19, pct.4 al aceleiași legi, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Și consiliile raionale, conform art.43, pct.1, lit. t, al legii citate pot decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv cooperarea transfrontalieră, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

Un rol important în definirea principiilor și a obiectivelor strategice ale cooperării transfrontaliere a avut *Concepția cooperării transfrontaliere a Republicii Moldova pentru anii 2004-2006, adoptată prin* Hotărârea Guvernului R.Moldova nr.1069 din 29.09.2004.¹

Concepția a reconfirmat adeziunea la principiile de bază ale cooperării transfrontaliere a localităților/colectivităților de frontieră, elaborate de Asociația Europeană a Regiunilor Frontaliere (AEFR) și înșușite de Comisia Europeană:

- parteneriat extins pe verticală și orizontală;
- subsidiaritate prin unirea și responsabilitatea autorităților regionale și locale;
- elaborarea conceptelor și programelor transfrontaliere comune de dezvoltare;
- implementarea proiectelor transfrontaliere.

Au fost stabilite, de asemenea, prioritățile de bază în implementarea cooperării transfrontaliere și criteriile ce trebuie respectate la realizarea obiectivelor și priorităților de bază.

2. Cooperarea transfrontalieră euroregională

Euroregiunile constituie structuri teritoriale create în scopul intensificării cooperării interregionale și transfrontaliere, pentru realizarea unui spațiu coerent de dezvoltare economică, științifică, socială și culturală. Apariția lor este legată de cooperarea intensă transfrontalieră din spațiul vest-european.

Ideea unei „Europe a regiunilor” a apărut în Europa de Vest

¹ Publicată în Monitorul Oficial al R.Moldova nr.182-185/1266 din 08.10.2004.

În anii '60 ai sec XX, formula fiind enunțată în scrierile eseistului elvețian Denis de Rougemont care critica statul centralizat ce bloca afirmarea entităților interne. Tot din anii 60 datează și prima colaborare între regiuni vecine creată la hotarele Franței, Elveției și Germaniei. Astfel fenomenul euroregional a apărut în strânsă legătură cu evoluția autonomiei locale și a regionalizării. Dar el nu presupune ștergerea granițelor naționale sau ieșirea acestor teritorii de sub autoritatea organelor centrale, ci constau în crearea unor legături directe între regiuni și comunități aflate de o parte și de alta a frontierelor de stat, în virtutea competențelor autorităților locale, așa cum sunt ele definite în legislația națională și europeană.¹

Principalii factori generatori ai euroregiunilor au fost nucleeele urbane de polarizare transfrontalieră și configurația granițelor de stat. Dezvoltarea rapidă a industriei în perioada postbelică și liberalizarea regimului vamal au contribuit la dezvoltarea unor aglomerări urbane care s-au extins peste limitele teritoriului național. Primele euroregiuni au apărut la granițele Elveției, pe baza ariilor de polarizare a orașelor Bazel (Regio Basiliensis), Geneva (Regio Genevensis) și Milano (Regio Insubrica), complementaritatea fluxurilor și unitatea lingvistică constituind principalii lor factori de coeziune.

O altă categorie de euroregiuni, constituite în general după 1990, reprezintă structuri macroteritoriale, rezultate prin agregarea unităților administrativ-teritoriale de prim-rang, structurate în general în lungul marilor coridoare de trafic paneuropean. Exemple tipice în acest sens sunt Euroregiunea Nord, constituită pe baza cooperării dintre Belgia, regiunea Franceză Nord-Pas de Calais și comitatul englez Kent; Euroregiunea Mediterană Transpireneeană, ce grupează regiunile Catalonia, Languedoc-Rousillon și Midi Pyrenees, sau Euroregiunea Saar-Lor-Lux (Saar-Lorena-Luxemburg).²

Colaborarea în cadrul euroregiunilor constă în crearea legăturilor directe între regiunile și comunitățile aflate de o parte și de alta a frontierelor de stat, în virtutea competențelor autorităților locale, așa cum sunt ele definite în legislația națională.

¹ Mazilu R. Euroregiunile - realitate și confuzii. [On-line], [cit. 28.12.09]. Accesibil: < http://www.cadranpolitic.ro/view_article.asp?item=1692 >

² Săgeată, D.R. Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului.- București: Top Form, 2006, p.69-70.

Promovarea cooperării transfrontaliere prin euroregiuni se bazează pe următoarele uzanțe:

- creșterea încrederii și toleranței, înțelegerii și relațiilor de bună vecinătate, în special în regiunile de graniță unde există minorități;
- îmbunătățirea eficienței și capacității de furnizare de servicii publice prin asocierea facilităților și serviciilor între frontiere;
- gestionarea unor probleme care implică frontierele: mediu, dezastre naturale sau provocate de om;
- coordonarea politicilor de interes reciproc, cum ar fi domeniul planificării regionale, dezvoltarea urbană și rurală;
- stabilirea organismelor de cooperare transfrontalieră pentru a se asigura că relațiile transfrontaliere sunt susținute și îmbunătățite.¹

Condițiile pentru dezvoltarea optimă a unei euroregiuni sunt echilibrul economic minimal, elementele culturale comune și moștenirea istorică. În acest sens, este interesant algoritmul unei bune euroregiuni propus de Andre Louis Sanguin în cadrul căruia se regăsesc explicit schema logică și mecanismul de implementare, funcționare și dezvoltare a unei astfel de structuri de cooperare transfrontalieră²:

N	Motivația	Caracteristici
1	Poziția geografică	Într-un areal transfrontalier care poate deveni centru pentru dezvoltarea economică
2	Când are loc un astfel de demers	1. Există o tradiție de colaborare dar fără implementarea unei instituții euroregionale 2. Identificarea unor instituții de tip euroregional care să genereze tradiție în colaborare
3	Extensiunea	Nu foarte extinsă, suprafața optimă fiind între 3.000 și 10.000 Km ²
4	Populația	Număr moderat, valoare optimă cuprinsă între 500.000 și 1 mil. locuitori
5	Rețele interne și externe	În funcție de extensiunea și densitatea acestora teritoriul euroregiunii poate fi mai adiacent și mai continuu
6	Instituțiile	a) Obiectiv pe termen scurt: realizarea,

¹ <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=7283&idlnk=&cat=>

² Sabău, C. Euroregiunile – forme și structuri teritoriale de cooperare transfrontalieră. În: Analele Universității din Oradea. Științe economice. Tom.XV, Vol.I, 2006, p.310-311.

	euroregionale	mobilizarea și transformarea organizației în instituție funcțională în arealul euroregiunii b) Utilizarea resurselor interne și externe c) Perspectivă generală pentru reajustare
7	Funcțiuni	Crearea sensului de <i>indispensabilitate</i> pentru cooperare care va fi urmată urgent de sentimentul de siguranță al <i>Euroregionalului</i>
8	Stagiile de funcționare și instituțiile	a) Existența a 5 secvențe cronologice: Cunoașterea activă mutuală + indispensabilitatea cooperării transfrontaliere + cooperare tangibilă + acțiuni culturale + sentiment de siguranță euroregional b) Implementarea instrumentelor instituționale și acțiuni reale în domeniu
9	Acoperirea teritorială	Abilitatea Euroregiunii de a reacționa în context local, național și european

La nivel european, o serie de instituții europene au promovat dezvoltarea euroregiunilor. Trebuie menționat, în primul rând, rolul Consiliului Europei prin documentele sale în materie de cooperare transfrontalieră, precum și prin activitatea Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa).

Comunitatea Europeană a lansat în 1975 două instrumente de politică regională, unul financiar și altul politic: Fondul European de Dezvoltare Economică și Regională (FEDER) și Comitetul de Politică Regională (CPR). Acestea se plasează într-o optică pur economică cu scopul de a sprijini regiunile aflate sub media comunitară ca nivel de dezvoltare.

Modelul de colaborare în cadrul euroregiunilor este susținut de UE ca un exercițiu de pregătire pentru aderare a țărilor participante și ca un mecanism pentru implementarea unor relații de natură comunitară între regiuni din statele candidate.

Proiectele UE pentru euroregiuni sunt finanțate prin fondurile structurale, în cadrul programului INTERREG (sprijinirea cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale și dezvoltării armonioase și echilibrate a întregului spațiu comun), precum și prin fonduri publice ale comunităților locale și prin fonduri private (fundații, ONG-uri, întreprinderi etc.). Pentru proiectele la care participă și state candidate la aderarea la UE sunt alocate fonduri prin intermediul Programului PHARE-CBC (cross border cooperation), Instrumentul pentru Asistență de Preaderare (IPA) sau Instrumentul European de Vecinătate și

Parteneriat (ENPI).

Deși atât Consiliul Europei, cât și Uniunea Europeană sunt implicate în dezvoltarea politicilor regionale, trebuie remarcată diferența de orientare a celor două instituții în acest domeniu. Astfel, dacă politica regională a UE are mai ales o finalitate economică, Consiliul Europei acordă o importanță deosebită conservării patrimoniului cultural specific fiecărei regiuni, dialogului între culturi, grupuri etnice și religii, precum și dezvoltării instituționale.

Modelul euroregional a favorizat o colaborare activă a țărilor din Europa Centrală și de Sud-Est într-un asemenea cadru. De exemplu, România a beneficiat de aceste oportunități prin participarea la constituirea și dezvoltarea cooperării în formatul a unsprezece euroregiuni.¹

Unitățile administrativ-teritoriale, organismele de drept public și asociațiile care fac parte din euroregiuni au la dispoziție un instrument de cooperare teritorială – GECT (Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială).² GECT a fost creată din necesitatea de a promova cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională între membrii Uniunii Europene, cu scopul de a consolida coeziunea economică și socială.

Printre obiectivele GECT se numără simplificarea procesului de cooperare teritorială la granițele Statelor Membre, prin oferirea unui cadru clar și coerent pentru intervențiile la nivel local, regional și național și depășirea barierelor de ordin constituțional, legal și financiar.

GECT este o structură cu personalitate juridică care poate acționa în numele membrilor săi. Din GECT pot face parte statele membre, colectivitățile regionale, colectivitățile locale, organismele de drept public. Entități din state terțe pot face parte dintr-o GECT, dacă dreptul intern al statului respectiv sau un acord încheiat între Statul Membru și statul terț permit această asociere. Membrii GECT trebuie însă să fie situați pe teritoriul a minim două state membre.

GECT poate acționa fie pentru managementul și

¹ <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=7283&idlnk=&cat=>

² Activitatea GECT este reglementată de Regulamentul nr. 1082 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind instituirea Grupării Europene de Cooperare Teritorială (GECT), publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 210 din 31 iulie 2006.

implementarea programelor de cooperare teritorială, fie pentru managementul și implementarea proiectelor co-finanțate de către Uniunea Europeană prin Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European si/sau prin Fondul de Coeziune, dar poate realiza și alte acțiuni specifice de cooperare teritorială între membrii lor, cu sau fără contribuția financiară comunitară.

Atribuțiile GECT se stabilesc de către membrii săi prin Convenție și Statut, dar trebuie să se subscrie obiectivului de a facilita și promova cooperarea teritorială.

O modalitate eficientă de colaborare transfrontalieră e oferită de Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova ENPI CBC2007-2013 adoptat prin Decizia Comisiei Europene nr.3806 din 29 iulie 2008 .¹

Acesta este primul program de cooperare transfrontalieră la granițele externe ale Uniunii Europene finanțat și implementat în conformitate cu Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI) 2007-2013.

Aria programului se constituie din regiuni din cele trei state vecine, respectiv județele Botoșani, Galați, Iași, Suceava, Tulcea și Vaslui din România, regiunile Odesa și Cernăuți din Ucraina și întregul teritoriu al Republicii Moldova.

Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013 are un buget total de 137,4 mil. Euro pentru cei șapte ani de programare, din care contribuția UE prin Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat (ENPI) este de aproximativ 126 mil. Euro, în timp ce statele partenere trebuie să participe la finanțarea proiectelor cu o cofinanțare în valoare totală de aproximativ 11,4 mil. Euro. Programul stabilește o alocare a fondurilor pe priorități și măsuri, iar contractele de finanțare vor fi atribuite în urma unui proces de selecție a celor mai bune proiecte depuse în cadrul unor apeluri pentru propuneri de proiecte.

Beneficiarii acestui Program pot fi:

- Autorități publice, locale și regionale
- Agenții de transport public (rutier sau feroviar) sau energie și furnizori de servicii publice

¹ Mai multe informații despre Programul Operațional Comun România-Ucraina-Republica Moldova 2007-2013 sunt disponibile pe pagina de web a programului: www.ro-ua-md.net.

- Organisme responsabile cu managementul punctelor de trecere a frontierei
- Agenții pentru protecția mediului și agențiile implicate în managementul apei și protecția împotriva inundațiilor
- Autoritățile de administrare a parcurilor naționale
- Entități publice care promovează turismul
- Inspectorate pentru situații de urgență, alte organisme autorizate implicate în dezvoltarea planurilor de urgență
- Organisme publice locale și regionale implicate în managementul deșeurilor și managementul apelor uzate
- Camere de comerț
- Școli, colegii, universități și alte instituții educaționale
- Grupuri legal și voluntar constituite incluzând persoane aparținând categoriilor dezavantajate, organizații culturale și sociale, organizații ale femeilor
- Entități publice care sprijină ocuparea forței de muncă
- Organizații non-profit, asociații profesionale legal constituite, asociații media nonprofit

Prioritățile programului sunt:

Prioritatea 1: Către o economie mai competitivă a zonei de frontieră, urmărește:

- Îmbunătățirea productivității și competitivității zonelor urbane și rurale ale regiunii prin cooperarea transfrontalieră.
- Dezvoltarea de inițiative transfrontaliere în domeniul transportului, infrastructurii de frontieră și rețelelor de energie.

Prioritatea 2: Mediul înconjurător și pregătirea pentru situații de urgență – urmărește:

- Rezolvarea în comun a unor aspecte de mediu, inclusiv pregătirea pentru situații de urgență.
- Îmbunătățirea sistemelor comune de apă, canalizare și de management al deșeurilor.

Prioritatea 3: Promovarea activităților people-to-people prin:

- Sprijin pentru administrația locală și regională, pentru societatea civilă și comunitățile locale.
- Schimburi culturale, sociale și în domeniul educației.

Condiția este ca proiectele să aibă un caracter transfrontalier și să fie dezvoltate în parteneriat de organizații aflate de-o parte și de alta a frontierei. Pentru a putea fi eligibile, în proiecte trebuie să participe cel puțin un partener român și un partener din Ucraina/Republica Moldova.

În concluzie, menționăm următoarele: în calitatea lor de

entități instituționalizate ale cooperării transfrontaliere, Euroregiunile constituie, în prezent, un instrument eficient de rezolvare a problemelor de dezvoltare social-economică existente în țările limitrofe. Acest fenomen se explică prin faptul că între regiunile de frontieră a țărilor limitrofe există legături tradiționale stabilite de secole, iar problemele social-economice, de mediu care le preocupă, sunt în mare parte, comparabile și rezolvarea lor e mai eficientă prin conjugarea eforturilor comune.

3. Participarea colectivităților locale din R.Moldova la cooperarea în cadrul euroregiunilor

După proclamarea independenței, Republica Moldova a depus eforturi considerabile pentru stabilirea relațiilor internaționale, prin aderarea la cele mai importante organisme și organizații politice și economice internaționale, precum și prin semnarea acordurilor bilaterale cu diferite țări. Eforturile de integrare în comunitatea internațională au fost promovate atât la nivel central, cât și la nivel local prin intensificarea cooperării colectivităților locale cu entitățile similare din țările vecine, România și Ucraina.

Relații de colaborare stabile între regiunile frontaliere ale Republicii Moldova, României și Ucrainei au fost stabilite încă la mijlocul anilor '80, însă ele purtau un caracter mai mult formal. După 1989, odată cu noile realități din Europa, aceste relații s-au intensificat, dar ele erau stopate de lipsa clarității în relațiile externe între state. Prin semnarea tratatului de bază româno-ucrainean la 2 iunie 1997, au fost puse bazele unei cooperări mai strânse între România și Ucraina în diferite domenii, inclusiv în domeniul cooperării transfrontaliere. În conformitate cu art. 8 a Tratatului, părțile se angajau să sprijine cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale din regiunile de frontieră. Mai mult decât atât, prin același articol se preconiza crearea Euroregiunilor „Prutul de Sus” și „Dunărea de Jos” la care puteau să participe și unități administrativ-teritoriale din Republica Moldova.

Inițiativa privind instituționalizarea cooperării transfrontaliere între Republica Moldova, România și Ucraina a fost lansată de Președintele României la începutul anului 1997. Ea a fost materializată puțin mai târziu, în cadrul summit-ului de la Ismail din 3-4 iulie 1997 prin semnarea de către Președinții Republicii Moldova, României și Ucrainei a „Declarației privind cooperarea transfrontalieră” și, la nivel guvernamental, a protocolului de

colaborare trilaterală între cele trei țări.

Grație avantajelor economice oferite de cooperarea transfrontalieră, participarea *Republicii Moldova* în cadrul Euroregiunilor ar trebui să prezinte interes. Unitățile teritorial-administrative din România și Ucraina posedă un potențial economic mult mai mare în comparație cu raioanele din Republica Moldova. Totodată, interesul vădit al Republicii Moldova în aprofundarea relațiilor de cooperare transfrontalieră a fost în permanență eclipsat de o pasivitate pronunțată atât la nivel central, cât și la cel local.

Pasivitatea părții moldovenești în lansarea și realizarea activităților de cooperare este cauzată de mai mulți factori. În Republica Moldova nu funcționează o structură guvernamentală care să promoveze politica de cooperare transfrontalieră și să sprijine interesele Euroregiunilor în structurile centrale de stat. Structurile administrativ-teritoriale moldovenești constituite după ultima reformă administrativ-teritorială au redus mult capacitatea și așa destul de joasă în promovarea unor politici de cooperare de sine stătător. Practic, participarea părții moldovenești în cadrul Euroregiunilor poartă un caracter inerțial, fiind catalizată mai mult de relațiile româno-ucrainene. Atât la nivel central cât și la nivel județean nu există strategii de integrare regională sau planuri de acțiuni concrete care să valorifice beneficiile cooperării pentru teritoriile moldovenești de la frontieră. O altă cauză este și insuficiența resurselor financiare de la bugetele locale pentru finanțarea activităților de cooperare, accesul și posibilitățile reduse la sursele financiare externe.¹

Evaluarea potențialului socio-economic al euroregiunilor a identificat pentru raioanele implicate oportunități de cooperare transfrontalieră în diverse domenii:

- a. crearea unui spațiu informațional comun privind potențialul economic și oportunitățile de afaceri în cadrul euroregiunilor;
- b. constituirea unor structuri comune privind facilitarea cooperării economice, coordonarea certificării mărfurilor, dezvoltarea piețelor de desfacere a produselor, valorificarea și dezvoltarea potențialului economic existent;
- c. dezvoltarea infrastructurii care să asigure facilitarea trecerii

¹ Roșcovan M. Cooperarea transfrontalieră a Republicii Moldova cu România și Ucraina. [On-line], [cit. 28.12.09]. Accesibil: < www.ipp.md/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Roscovan.doc >

- frontierelor și accesul la comunicațiile de transport internațional auto, feroviar, fluvial și maritim;
- d. elaborarea unei strategii comune de dezvoltare a turismului folosind potențialul turistic al euroregiunilor;
 - e. dezvoltarea cooperării în domeniul cercetare-dezvoltare, a relațiilor de colaborare dintre instituțiile de învățământ, inclusiv superioare, intensificarea schimbului de studenți și cadre didactice din euroregiuni;
 - f. crearea centrelor comune de instruire, recalificare și angajare a forței de muncă, organizarea schimbului de informații în cadrul euroregiunilor;
 - g. organizarea festivalurilor, expozițiilor, târgurilor culturale și competițiilor sportive regionale;
 - h. coordonarea programelor de protecție a mediului, realizarea în comun a proiectelor și monitorizarea în comun a factorilor de poluare din regiuni.¹

Mai menționăm faptul că în scopul coordonării acțiunilor autorităților administrației publice, prin Hotărârea Guvernului *Privind dezvoltarea colaborării transfrontaliere în cadrul euroregiunilor* nr.264 din 11 martie 2003² a fost creată Comisia pentru dezvoltarea colaborării transfrontaliere în cadrul euroregiunilor, ale cărei sarcini primordiale sunt următoarele:

- instituirea mecanismelor de colaborare transfrontalieră în cadrul euroregiunilor ca elemente principale ale procesului de integrare europeană;
- ajustarea actelor legislative și normative privind colaborarea transfrontalieră la nivelul standardelor țărilor europene, membre ale euroregiunilor;
- crearea unui sistem de transpunere în realitate a convențiilor și acordurilor (tratatelor) la care Republica Moldova a aderat în cadrul forumurilor organizațiilor mondiale și regionale, precum și a deciziilor aprobate de consiliile euroregiunilor;
- crearea unei structuri pentru intensificarea cooperării transfrontaliere în diverse domenii între unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova, României și Ucrainei;
- încurajarea cooperării prin promovarea diverselor forme de

¹ Mija A. Dezvoltarea colaborării transfrontaliere în cadrul euroregiunilor. [On-line], [citat 28.12.09]. Accesibil: < [www.ipp.md/files/Publicatii/... 12.../11_PrezMIJA_Rom.doc](http://www.ipp.md/files/Publicatii/...12.../11_PrezMIJA_Rom.doc) >

² Publicată în Monitorul Oficial al R.Moldova nr.48/284 din 18.03.2003.

colaborare transfrontalieră.

Prezentăm, în continuare informații succinte referitor la euroregiunile din care fac parte și raioane ale Republicii Moldova.

Euroregiunea „Dunărea de Jos”. Acțiunile concrete în vederea constituirii Euroregiunii au urmat la reuniunea de la Ismail din 24-25 februarie 1998, desfășurată sub egida Consiliului Europei, unde s-a convenit asupra semnării „Declarației cu privire la promovarea cooperării transfrontaliere între autoritățile locale și regionale din România, Republica Moldova și Ucraina”. De asemenea, la 9-10 iunie 1998, au fost organizate la Galați reuniuni la nivel de experți ai autorităților regionale interesate, la care s-a definitivat forma și conținutul Statutului Euroregiunii „Dunărea de Jos”.

La 14 august 1998, la Galați, în cadrul reuniunii conducătorilor regiunilor frontaliere ale Republicii Moldova, României și Ucrainei, a fost semnat Acordul privind crearea Euroregiunii „Dunărea de Jos”. La aceeași reuniune a fost aprobat Statutul Euroregiunii, Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului și au fost desemnate organele de conducere, executive și de coordonare a euroregiunii.

În cadrul Euroregiunii intră: din partea Republicii Moldova-raioanele Cahul și Cantemir, din partea României – județele Brăila, Tulcea și Galați și din partea Ucrainei – regiunea Odesa.

Organul suprem de conducere al Euroregiunii este Consiliul în componența căruia intră câte trei membri ai fiecărei părți, reprezentanți ai autorităților publice regionale. Consiliul este condus de un președinte ajutat de un vice președinte. Organele de lucru ale euroregiunii sunt nouă comisii de lucru pentru diferite domenii. Coordonarea activităților desfășurate în cadrul euroregiunii sunt asigurate de Centrul de Coordonare.¹

Administrațiile locale din Euroregiunea „Dunărea de Jos”, au semnat pe data de 15.07.2008 un acord de transformare a Euroregiunii „Dunărea de Jos” în asociație de cooperare transfrontalieră cu personalitate juridică română, al cărei principal obiectiv este dezvoltarea zonei prin atragerea de fonduri europene în calitate de aplicant direct.²

Euroregiunea „Prutul de Sus”. Activitățile concrete privind

¹ Roșcovan M. Op. cit.

² <http://www.ziare.com/actual/eveniment/07-18-2008/euroregiunea-dunarea-de-jos-se-face-asociatie-pentru-banii-ue-361881>

crearea Euroregiunii „Prutul de Sus” au început în august 1997. Pentru început, partea ucraineană a propus ca în cadrul Euroregiunii colaborarea să fie axată exclusiv pe problemele ecologice. Ecoeuroregiunea trebuia să includă la prima etapă doar regiunea Cernăuți și județele Botoșani și Suceava, iar în a doua etapă la Ecoeuroregiune se preconiza aderarea și a câtorva raioane din nordul Republicii Moldova.

În martie 1999, după câteva ședințe de lucru la nivel de experți, Acordul privind crearea Euroregiunii a fost, finisat și se preconiza să fie semnat la întâlnirea Președinților României și Republicii Moldova în cadrul vizitei lor în Ucraina. Evenimentul a fost, însă, amânat datorită nefinisării reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Ulterior, la nivelul autorităților publice locale, au fost desfășurate acțiuni pentru constituirea Euroregiunii. Aceste acțiuni s-au finisat la Botoșani, la reuniunea șefilor administrațiilor publice locale din 22 septembrie 2000, când a fost semnat Acordul privind crearea Euroregiunii „Prutul de Sus”. La aceeași reuniune, au fost adoptate hotărârile privind constituirea Consiliului Euroregiunii, alegerea Președintelui în Exercițiu al Consiliului Euroregiunii, a fost aprobată simbolică Euroregiunii și componența Comisiilor de lucru.

Conform Statutului în componența euroregiunii intră: din partea Republicii Moldova – raioanele Briceni, Edineț, Fălești, Glodeni, Ocnița și Rîșcani, din partea României – județele Suceava și Botoșani și din partea Ucrainei – regiunea Cernăuți.

Organul suprem de conducere al euroregiunii este Consiliul format din conducătorii unităților administrativ-teritoriale membre ale Euroregiunii. Președintele în exercițiu al Consiliului euroregiunii conduce activitatea Consiliului. Organele executive ale euroregiunii sunt 4 comisii de lucru constituite pe domenii de activitate, care organizează și coordonează activitatea euroregiunii în aceste domenii.

Asigurarea lucrărilor de secretariat pentru buna desfășurare a lucrărilor Consiliului Euroregiunii este efectuată de Secretariatul Consiliului Euroregiunii. Pentru realizarea direcțiilor și mecanismelor de acțiune concrete ale euroregiunii, sunt create grupuri de experți, precum și grupuri de lucru.¹

Euroregiunea „Siret-Prut- Nistru”. La 18 septembrie 2002 a fost semnat Acordul de constituire a euroregiunii moldo-române

¹ Roșcovan M. Op. cit.

„Siret-Prut-Nistru”. La 4 decembrie 2002, a fost adoptat Statutul Euroregiunii Siret-Prut-Nistru în cadrul primului Forum al Președinților Euroregiunii la Ungheni.

În componența euroregiunii intră raioanele Călărași, Orhei, Cimișlia, Telenești, Soroca, Strășeni, Leova, Ungheni, Criuleni, Ialoveni, Șoldănești, Hîncești, Florești, Basarabeasca, Dubăsari, Anenii Noi, Rezina, Nisporeni din R.Moldova și județele Iași și Vaslui din România.

În 2005, s-a înființat Asociația Euroregiunea Siret-Prut-Nistru, asociere cu personalitate juridică al cărei obiectiv îl reprezintă absorbția de fonduri pentru implementarea de proiecte și gestionarea fondurilor. Asociația reunește, ca membri fondatori, cei 20 de membri ai Euroregiunii.

Asociația Euroregiunea Siret - Prut – Nistru are ca scop extinderea și îmbunătățirea relațiilor dintre colectivitățile și autoritățile locale în domeniile economic, educațional, cultural, științific și sportiv și asigurarea unei dezvoltări durabile a regiunii în contextul alinierii la standardele în domeniu în plan european.

Asociația urmărește, de asemenea, respectarea, apărarea și garantarea drepturilor și intereselor unităților administrativ-teritoriale membre ale Euroregiunii Siret-Prut-Nistru, fiind o organizație neguvernamentală, de sine stătătoare, cu o deplină autonomie structurală, organizatorică și funcțională față de orice formațiune politică și apolitică, guvernamentală sau neguvernamentală din țară sau din străinătate.

Asociația Euroregiunea Siret-Prut-Nistru și-a propus să realizeze următoarele obiective:

- transformarea frontierelor din linii de separare în loc al comunicării între vecini;
- depășirea prejudecăților reciproce și a divergențelor dintre oamenii din euroregiune;
- depășirea barierelor psihologice prin schimburi informaționale permanente ca premise ale înțelegerii și încrederii;
- consolidarea democrației și dezvoltarea unităților teritoriale administrative;
- depășirea poziției național periferice și a izolării;
- stimularea creșterii economice și a dezvoltării și îmbunătățirea standardului de viață;
- asimilarea rapidă și, respectiv o apropiere de idealul de integrare europeană;
- consultanță, asistență și coordonare a cooperării

- transfrontaliere;
- îmbunătățirea continuă a infrastructurii de transport și comunicații în și dintre regiunile de frontieră, ceea ce pune bazele cooperării transfrontaliere de durată și pentru noi activități economice;
- diversificarea activităților în zone rurale pentru prevenirea migrării populației și creșterii numărului de navetiști peste frontieră;
- îmbunătățirea calitativă a resurselor umane;
- dezvoltarea conceptelor strategice transfrontaliere de marketing agrar, reciclarea deșeurilor, turism și dezvoltare regională;
- adoptarea de politici transfrontaliere de dezvoltare urbană și rurală;
- conservarea moștenirii culturale;
- rezolvarea problemelor cotidiene de frontieră și crearea unor noi puncte de trecere.¹

Mai menționăm faptul că există o inițiativă de creare a celei de a patra euroregiune, care ar include localități din nordul țării și din Ucraina. Autoritățile moldovene și ucrainene au examinat posibilitatea creării euroregiunii „Nistru” în februarie 2009, din componența Euroregiunii urmând să facă parte raioanele Florești, Dondușeni, Șoldanești, Soroca, Camenca din Republica Moldova și regiunea Vinița din Republica Ucraina.²

Stabilirea relațiilor transfrontaliere de parteneriat, cu scopul de a crea condiții favorabile pentru consolidarea cooperării sociale, economice, culturale și dezvoltarea zonei prin atragerea fondurilor europene reprezintă scopul creării Euroregiunii „Nistru”.

Unul dintre avantajele creării Euroregiunii „Nistru” presupune motivarea autorităților locale de pe ambele maluri ale Nistrului să participe la atragerea fondurilor suplimentare, puse la dispoziție de Comisia Europeană prin trei instrumente de finanțare precum: Programul Operațional trilateral România-Ucraina-Moldova, cu un buget de 126 mil.euro, Programul Bazinului Mării Negre, pentru perioada 2007-2013 (18 mil.euro) și Programul de Cooperare Transfrontalieră pentru Sud-Estul Europei, cu un buget pentru Moldova și Ucraina de 2 mil.euro.

¹ <http://www.euroregiunea-siret-prut-nistru.org>

² <http://www.interlic.md/2009-02-26/moldova-shi-ucraina-vor-sa-creeze-euroregiunea-nistru-8801.html>

DIRECȚII PRIORITARE ALE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN PERSPECTIVA INTEGRĂRII EUROPENE

1. Politica administrativă a statului

În perspectiva integrării europene, reforma administrației publice locale este o problemă deosebit de importantă pentru societatea moldovenească, deoarece de succesul acestei reforme, depinde în mare măsură, eficiența și ritmul dezvoltării economice și sociale a țării.

Standardele europene în materie de autoadministrare a colectivităților locale sunt expuse în Carta Europeană a Autonomiei Locale. Carta insistă asupra ideii că un grad înalt de autonomie al colectivităților locale este piatra de temelie a oricărui sistem democratic și obligă părțile semnatare să aplice reguli de bază care ar garanta independența politică, administrativă și financiară a autorităților locale.¹

Reforma administrației publice locale în conformitate cu standardele europene necesită schimbări și reorientări de fond în cadrul juridic și instituțional. Ralierea legislației în domeniu la standardele europene presupune inițierea unor acțiuni concrete de îmbunătățire a reglementărilor existente și elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituție și Carta Europeană a Autonomiei Locale.²

Experiența ultimului deceniu a demonstrat consecințele negative a absenței unei politici de stat în domeniul dezvoltării administrației publice locale. Este necesar de a elabora o concepție clară de reformare a administrației publice locale, bazată pe tradiția națională și conformă cu reglementările internaționale în domeniu.

Politica administrativă a unui stat trebuie să fie o componentă esențială a politicii generale care abordează teoretic și soluționează practic modul de îndeplinire a sarcinilor în domeniul administrației publice, pe plan central și local, în vederea atingerii obiectivelor urmărite de acestea. Ea definește poziția și opțiunile statului față de problemele administrative și, în special, asupra ponderii, oportunității și scopului în care se folosesc mijloacele materiale și financiare, a destinației și structurii

¹ Tratatate internaționale, 1999, Vol.14, p.14.

² Reamintim că Republica Moldova a semnat Carta Europeană a Autonomiei Locale la 2 mai 1996, a ratificat-o la 2 octombrie 1997 și este în vigoare din 2 februarie 1998.

generale a sistemului administrativ al țării.

Reprezentând o concepție cuprinzătoare despre administrarea țării, politica administrativă, ar trebui să vizeze ansamblul acțiunilor, căilor, mijloacelor și metodelor folosite în acest domeniu în concordanță cu dezvoltarea societății moldovenești și tendințele ce se manifestă în plan extern. Prin intermediul politicii administrative statul trebuie să dirijeze și să coordoneze forțele și mijloacele de care depinde administrarea eficientă a țării: economice, politice, cercetării științifice și tehnologice, psihologice, juridice, culturale, educaționale.

Fără a ignora aspectele sale teoretice, de concepție, politica administrativă reprezintă, în primul rând, o activitate practică a puterii de stat în cadrul politicii generale, materializată printr-o serie de acțiuni și măsuri. În scopul satisfacerii interesului general, statul desfășoară diferite acțiuni, nu numai pe plan administrativ, dar și pe cel economic, moral, psihologic, tehnico-științific, cultural, demografic.

Rezultă că politica administrativă, ca parte a politicii generale, are rolul de a coordona toate domeniile vieții economico-sociale a statului care participă la realizarea interesului general, în cadrul cărora activitatea autorităților administrative – chiar în sensul larg atribuit în prezent acestei noțiuni – nu reprezintă decât o parte. Ea are ca scop realizarea unei convergențe a eforturilor tuturor domeniilor de activitate în scopul asigurării intereselor cetățenilor statului.

Raportul dintre politică și administrație impune recunoașterea caracterului concret istoric pe care-l îmbracă această relație în diferite etape în evoluția sa, în funcție de o serie de factori: nivelul general de dezvoltare a societății, caracterul regimului politic, stadiul de evoluție al fenomenului administrativ, tendințele externe în domeniu.

Direcția prioritară a activității organelor puterii de stat ar trebui concentrată asupra elaborării și realizării concepției consolidării statalității, un rol important în care ar trebui să fie rezervat constituirii și dezvoltării autonomiei locale.

2. Reforma administrației publice locale

Procesul reformei administrative la nivel local ar trebui să se bazeze pe următoarele principii: a) principiul subsidiarității; b) separarea funcțiilor politice de cele administrative; c) autonomia decizională; d) stabilirea clară a atribuțiilor și relațiilor între

instituțiile administrative; e) principiul legalității, respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor; f) crearea corpului de funcționari publici de carieră, profesionist și neutru din punct de vedere politic; g) transparența actului de administrare; h) simplificarea procedurilor administrative.

Afirmarea reală a autonomiei locale depinde foarte mult de practica, experiența și tradițiile acumulate în domeniu. Atât timp cât populația nu va vedea în autonomia locală un mecanism eficient de realizare a drepturilor și posibilităților sale, până când nu se va încadra activ în activitățile cu caracter comunitar și până când nu va conștientiza că poate influența direct deciziile luate de către autoritățile locale, nu va fi posibilă instaurarea unei autonomii locale reale.

Analiza procesului contradictoriu de reforme a administrației publice locale din Republica Moldova ne permite să constatăm că pentru înțelegerea adecvată a ideilor autonomiei locale nu este pregătită nu numai o bună parte a populației dar și un număr considerabil de funcționari de diferite ranguri și niveluri. Fiind educați în tradițiile sistemului administrativ de comandă ei sunt convinși de faptul că procesul de afirmare a autonomiei locale va duce la subminarea statalității, că fără așa numita „verticalitate a puterii”, fără directivele de la centru este imposibil de a administra treburile publice la nivel local. Experiența democrațiilor occidentale ne demonstrează contrariul: anume în condițiile afirmării autonomiei locale colectivitățile locale folosesc mai eficient diversele posibilități pentru ameliorarea situației lor economice și a calității vieții.

În context, menționăm că autonomia locală este avantajoasă nu numai pentru colectivitățile locale dar și pentru stat, care s-ar debarasa de rezolvarea multiplelor probleme cu caracter local și s-ar concentra asupra problemelor cu caracter național.

Autonomia locală nu trebuie confundată cu independența totală a administrației locale față de autoritățile centrale. Ea este concepută ca o posibilitate a colectivităților locale de a acționa în mod liber, în cadrul legii, în toate problemele de interes local. În același timp, colectivitățile locale cuprinse în subdiviziuni teritorial-administrative ale statului, realizându-și dreptul la autonomie locală contribuie la realizarea intereselor generale ale statului. Statul fiind factorul cel mai important care asigură și garantează autonomia locală, este direct interesat în menținerea echilibrului și

a conlucrării autorităților publice de diferite niveluri în soluționarea problemelor atât de interes local, cât și a celor de interes național. Activitatea eficientă a autorităților locale contribuie la o îmbinare armonioasă a intereselor generale cu cele locale.

Constituirea unui sistem funcțional al autorităților locale este o etapă absolut necesară în opera de edificare a statului de drept. Autonomia constă în repartizarea puterii de decizie între guvernul central, pe de o parte, și administrația locală pe de altă parte, care are o anumită independență față de autoritățile centrale. Independența relativă a autorităților administrației publice locale presupune autonomia administrativă și financiară a acestora. Autonomia locală se stabilește pe cale legislativă, deci este o expresie de voință a puterii legislative. În statele contemporane autonomia locală se realizează cu condiția respectării caracterului unitar al statului.¹

Statul cu concursul autorităților locale realizează deciziile ce afectează interesele cetățenilor. Din acest punct de vedere, autonomia locală îndeplinește rolul de „punte de legătură” între populație și stat. Lucrul acesta este foarte important deoarece secole la rând s-a înrădăcinat atitudinea oamenilor față de stat ca față de ceva străin, ostil intereselor poporului. Lichidarea acestei prăpastii existente între putere și popor se poate realiza numai prin consolidarea autonomiei locale, adică la acel nivel unde interacțiunea dintre cetățean și putere este mai realizabilă și sesizabilă.

Este evident faptul că una din condițiile obligatorii ale implementării unui mecanism adecvat de armonizare a intereselor statale cu cele locale este realizarea unor condiții egale în ceea ce privește competențele în domeniul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Este foarte important de a stabili un nivel suficient al veniturilor în bugetele locale. Posibilitatea autorităților locale de a obține venituri nu numai din impozite presupun lărgirea competențelor lor în domeniul realizării activităților cu caracter economic. Astfel direcția principală a edificării statului contemporan ar trebui să fie crearea condițiilor pentru a asigura dezvoltarea durabilă a colectivităților locale.

Pentru a eficientiza activitatea autorităților locale e necesar

¹ Acest lucru este stipulat și în Constituția Republicii Moldova, dispozițiile alineatului 3 al articolului 109 prevăd că aplicarea principiilor autonomiei locale nu pot afecta caracterul unitar al statului.

de realizat o delimitare clară a competențelor ce revin autorităților la fiecare nivel. Sarcinile ce sunt atribuite autorităților locale pot fi convențional divizate în câteva grupe: a) sarcini cu caracter statal (pentru aceste sarcini trebuie prevăzută o anumită responsabilitate și acordate finanțe); b) sarcini locale (pentru îndeplinirea acestor sarcini autoritățile locale poartă răspundere față de locuitori și resursele necesare pentru îndeplinirea acestor sarcini se acoperă din veniturile proprii); c) sarcini facultative (aici pot fi incluse sarcinile ce le revin autorităților locale potrivit cu propriile statute de activitate sau care le sunt delegate de autoritățile centrale cu transmiterea obligatorie a resurselor materiale și financiare necesare pentru realizarea lor).

În același timp, trebuie să constatăm că sarcinile ce societatea le pune în fața autorităților locale sunt foarte complexe și în continuă schimbare. De aceea, este imposibil de a face o delimitare exhaustivă a competențelor ce revin fiecărui nivel de administrare. Considerăm că ar fi mai oportun stabilirea unor principii exacte de delimitare a competențelor ce ar permite evitarea situațiilor tensionate între autoritățile administrative de niveluri diferite.

O problemă importantă a reformei administrației publice locale o constituie asigurarea libertății de acțiune a autorităților locale. În anumite cazuri este rațional și acest lucru poate fi justificat din punct de vedere juridic, ca autoritățile locale să fie pe post de reprezentanți ai statului în realizarea unor anumite sarcini de importanță națională. Structurile administrative de care dispun autoritățile locale și cunoașterea de către acestea a condițiilor locale, sunt factori care fac ca autoritățile publice de nivel local să fie agenți potriviți pentru implementarea anumitor programe sau acțiuni, de care sunt responsabile autoritățile centrale. Dar sarcinile delegate de stat autorităților locale nu trebuie să prevaleze asupra sarcinilor de importanță locală sau rezolvarea lor să necesite eforturi financiare și materiale prea mari. Pentru a evita marginalizarea autorităților locale, este important ca acestea, în procesul de implementare, să fie libere de a ține cont de condițiile locale în exercitarea competențelor delegate.¹

Succesul reformei depinde în mare măsură și de organizarea judicioasă a teritoriului statului. La fiecare etapă de dezvoltare a societății, delimitarea teritorial-administrativă este

¹ A se vedea art.4, paragraful 5 al Cartei Europene a Autonomiei Locale.

înfăptuită în dependență de sarcinile realizate de sistemul administrativ, de volumul competențelor atribuite instituțiilor administrative și de mijloacele financiare necesare pentru întreținerea lor. Delimitarea justă a teritoriului statului având o importanță deosebită pentru realizarea progresului social e chemată să asigure: a) dezvoltarea armonioasă a diferitelor teritorii ale statului; b) amplasarea rațională a investițiilor publice; c) participarea largă a populației la administrarea treburilor publice; d) raționalizarea structurilor administrației publice locale.

Orice modificare a delimitării teritorial-administrative a teritoriului statului trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, să constituie rezultatul unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar mai ales negative pe care le-ar putea provoca schimbările realizate. Un rol deosebit de important, dar nu singular, în elaborarea strategiei delimitării teritorial-administrative a teritoriului revine științei în general, și științei administrative, în special. Nu putem concepe o astfel de strategie fără a ne folosi și de rezultatele cercetărilor obținute în alte domenii cum ar fi: politologie, drept, economie, demografie, geografie, sociologie, psihologie socială, informatică și altele. Eșecul multor reforme din diverse domenii, se datorează anume faptului că nu au fost elaborate în baza unor studii aprofundate, argumentate științific.¹

Una din sarcinile dificile ale reformei administrației publice locale constă în asigurarea mijloacelor și condițiilor egale de activitate a autorităților locale. Cu toate deosebirile existente între necesități și posibilitățile financiare autoritățile locale, în principiu, ar trebui să ofere o gamă de servicii comparabile în plan cantitativ și calitativ. Altfel spus, este necesară o distribuie a finanțelor publice după criterii obiective și potrivit cu cheltuielile necesare autorităților locale. Lipsa unui astfel de mecanism nu va permite afirmarea unei autonomii locale viabile. Este de mare importanță consolidarea bazei economico-financiare a autonomiei locale care ar garanta autorităților locale un nivel rezonabil de resurse. În caz contrar ele nu vor putea realiza pe deplin competențele atribuite discreditând astfel în fața cetățenilor ideea de autonomie locală.

Strategia de dezvoltare a unei administrații publice locale orientate către cetățean presupune asigurarea transparenței

¹ Cornea S. Unele considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului. În: Administrarea publică, nr. 1-2, 2004, p. 26-33.

reale a actului de administrare. Lipsa de transparență a procedurilor administrative blochează orice posibilitate de participare a societății civile la procesul de reglementare democratică a problematicii de interes public.

Transparența în activitatea organelor administrației publice locale este o condiție pentru antrenarea populației la adoptarea deciziilor. Implicarea cetățenilor în procesul decizional local, după cum s-a mai menționat, are o deosebită importanță pentru activitatea administrației publice locale deoarece cu cât populația este mai informată despre activitatea ei cu atât este mai mare încrederea în puterea locală aleasă de către cetățeni. Având încrederea deplină a populației, autorităților locale le va fi mai simplu să adopte decizii oportune dar nepopulare.

Autonomia locală este și o școală a democrației deoarece activitatea în organele administrației publice locale oferă posibilitatea de a învăța arta administrării și a compromisului, implică o responsabilitate în vederea realizării obligațiilor asumate față de colectivitatea locală.

Importanța autonomiei locale în viața socială nu se reduce numai la îndeplinirea funcțiilor pur administrative. Constituind cel mai important element de legătură dintre societatea civilă și stat, autonomia locală este un element definitoriu al societății democratice. Fiind punctul optimal unde se intersectează interesele colectivităților locale, personalității, a statului, partidelor politice, grupurilor de interese, autonomia locală posedă un imens potențial de a armoniza relațiile dintre ele, de a consolida diversele relații sociale. În același timp, la acest nivel se manifestă din plin întregul complex de probleme sociale, politice, economice, caracteristice societății respective, se intersectează interesele nu numai ale elitelor locale, dar și ale celor naționale.

În încheiere menționăm că autonomia locală poate și trebuie să fie acel fundament pe care să se constituie și să se afirme societatea democratică în R.Moldova. De realizările obținute la capitolul autonomie locală depinde, în mare măsură, dacă R. Moldova va fi o parte componentă a spațiului european sau va rămâne o periferie a Europei lipsită de orice perspective.

Bibliografie selectivă:

- Alexandru, I. Administrație publică.- București, 1999.
- Alexandru, I. Criza administrației.- București: ALL BECK, 2001.
- Apostol, D. Problemele actuale ale descentralizării administrative. În: Studii de drept românesc, 1993, nr. 1, p. 43-50; nr.2, p. 103-114.
- Apostol, T. Drept administrativ, vol. I.- București: ALL BECK, 2003.
- Armașu, S. Considerații generale asupra fenomenului administrative. În: Legea și viața, 2009, nr.4, pag.46.
- Baurciulu, A. Controlul administrativ – element important al conducerii sociale. În Materialele conferinței internaționale științifico-practică „Statul de drept și problemele minorităților naționale”.- Chișinău: Universul, 2002, p. 246-247.
- Bercu, A.-M. Implicări ale procesului de regionalizare în activitatea de administrație publică. În: Caietul științific nr.6, 2004. Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative.- Sibiu: Burg, 2004, p.265-270.
- Boghirnea-Ton, Iu., Răceanu V. Euroregiunea – ca formă de cooperare transfrontalieră. În: Caietul științific nr.6, 2004. Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative.- Sibiu: Burg, 2004, p.260-264
- Bratu, D. Garantarea constituțională a autonomiei locale. În: Legea și viața, 2009, nr.10, pag.13.
- Chiriac, L. Cooperarea regională și transfrontalieră: probleme și perspective. În: Descentralizarea finanțelor locale.- Chișinău, 2002, p. 52-83.
- Chiriac, L. Dezvoltarea economică locală: planificarea strategiilor și politicilor locale. În: Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova.- Chișinău: Cartier, 2000, p. 75-103.
- Chiriac, L. Probleme actuale ale dezvoltării locale.- Chișinău: TISH, 2004.
- Ciochină, I. Actul administrativ – forma principală în activitatea autorităților publice. În: Administrarea Publică, 2003, nr.3, p. 31- 42.
- Cobăneanu S. Unele aspecte de organizare și funcționare a autorităților publice locale (principii constituționale și standarde europene). În: Justiția Constituțională în Republica Moldova, 2004, nr.1, p. 27-30.
- Cobăneanu, S. Noțiunea și conținutul științific al principiului

constituțional al autonomiei administrației publice locale. În: Analele științifice ale USM, seria „Științe socio-umane”, vol. I,- Chișinău, 2000, p. 159-163.

Cojocaru, Sv. Motivarea – factor-cheie privind performanțele profesionale ale funcționarilor publici. În: Administrarea publică, 2003, nr. 1, p. 21-25.

Coman-Cund, F. Aspecte teoretice privind referendumul local. În: Caietul științific nr.6, 2004. Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative.-Sibiu: Burg, 2004, p.294-309.

Coman-Cund, L. Câteva aspecte de drept comparat privind organizarea administrativ-teritorială a țărilor din Uniunea Europeană. În: Caietul științific nr.6, 2004. Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative.- Sibiu: Burg, 2004, p.247-259.

Competența administrației publice locale în domeniul protecției mediului și gestiunii resurselor naturale.- Chișinău, 2000.

Componenta esențială a protecției sociale. În: Funcționarul public 2003, nr.16, p. 6-7.

Continuitate și schimbare în procesul de integrare europeană.- Chișinău: OO „Raza Soarelui”, 2004.

Cornea S. Asigurarea transparenței decizionale în administrația publică locală. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Nr.4 (XLVII).- Chișinău, 2009, p.34-47.

Cornea S. Cadrul legal privind transparența în activitatea administrației publice locale. În: Probleme actuale ale teoriei și practicii administrației publice prin prisma cercetărilor colaboratorilor Academiei. Materiale ale Conferinței teoretico-practice din 20 mai 2004.- Chișinău, 2004, p.51-57.

Cornea S. Condițiile juridice definitorii ale noțiunii de colectivitate locală. În: Administrația publică în perspectiva integrării Europene. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie, 2006.- Ch.: S.n., 2007, p. 321-331.

Cornea S. Considerații metodice privind elaborarea fișelor de post pentru funcționarii din administrația publică locală. În: Administrarea publică, nr.1, 2008, p.51-60.

Cornea S. Considerații referitor la relațiile administrației publice cu mediul politic. În: Administrația publică și buna guvernare: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 oct. 2007.- Ch.: S.n., 2008, p.30-41.

Cornea S. Consolidarea autonomiei locale – factor important al procesului de democratizare a societății moldovenești. În: „Filosofia, Sociologia, Politica și tânăra generație”, conf. int. (2003; Chișinău).- Chișinău, 2003, p.376-380.

Cornea S. Definirea legală a autonomiei locale. În: Administrarea publică, 2005, nr.4, p. 24-35.

Cornea S. Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917).- Cahul: S.n., 2003.

Cornea S. Procesul electoral local: Ghid practic.-Cahul: „Turnul Vechi” SRL, 2007.

Cornea S. Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităților locale. În: Administrarea publică, nr.4, 2006, p.22-31; nr.1-2, 2007, p.71-78.

Cornea S. Respectarea drepturilor cetățenilor la informație în activitatea autorităților administrației publice. În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria "Științe socioumanistice", Vol. II, Ch., 2006, p.81-83.

Cornea S. Rolul APL în organizarea alegerilor locale. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice, 20 aprilie 2007.- Cahul: USC, 2007, p.133-139.

Cornea S. Rolul autorităților administrației publice locale în menținerea ordinii publice. În: „Poliția și valorile general umane în contextul integrării europene”, conf. șt-practică (2007, Chișinău).- Ch.: Acad. „Ștefan cel Mare” a MAI, 2007, p.24-26.

Cornea S. Rolul Consiliilor electorale de circumscripție și a Birourilor electorale ale secțiilor de votare în organizarea și desfășurarea alegerilor locale. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Vol.II, Cahul, 2007, p.190-195.

Cornea S. Statutul viceprimarului în sistemul autorităților administrației publice locale. În: Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova. Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 21 mai 2008.- Chișinău, AAP, 2008, p.51-52.

Cornea S. Unele aspecte privind respectarea *Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* în activitatea administrației publice locale. În: Dialogi Juridici, nr.1/noiembrie, 2007, p.235-251.

Cornea S. Unele considerații privind organizarea administrativă a teritoriului statului. În: Administrarea publică, 2004, nr.1-2, p. 26-33.

Cornea S. Vicepreședintele raionului în sistemul autorităților administrației publice locale din Republica Moldova. În: Conferința

științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice. Vol. I. – Cahul: USC, 2009, p.173-179.

Cornea S., Cornea V. Autonomia locală - instrument de garantare și realizare a drepturilor omului. În: Locul și rolul organelor administrației publice în asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului: Materiale ale conf. șt.-int., 11 dec., 2003.- Chișinău: Acad. de Administrare Publică, 2004, p.113-120.

Cornea S., Cornea V. Caracteristici instituționale ale administrației publice locale din Republica Moldova. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Nr.4 (XLIII).-Chișinău, 2008, p.47-66.

Cornea S., Cornea V. Probleme ale reformei administrației publice locale din Republica Moldova în perspectiva integrării europene. În: Integrarea europeană: Filosofie, politică, cultură: Materialele conf. int., 19-20 noiemb. 2004.- Chișinău: CEP USM, 2005, p. 329-335.

Cornea S., Filipov I. Politica de personal în administrația publică.- Cahul: USC, 2009.

Cornea V. Aspecte socio-juridice privind exercitarea dreptului la administrare în R.Moldova. În: Revista patruleterului facultăților de drept Iași-Chișinău-Bălți-Cahul „Dialogi Juridici”, nr.1, noiembrie, 2007, p.125-133.

Cornea, V. Abordarea sociologică a administrației publice locale. În: Analele științifice ale USM. Seria "Științe socioumanistice", Vol. III. - Chișinău, 2005, p.434-437.

Cornea, V. Activitatea administrației publice locale: abordare sociologică. - Cahul: „Prin-Caro” SRL., 2009.

Cornea, V. Comportamentul administrativ prin prisma deontologiei profesionale. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice. Vol. I. – Cahul: USC, 2009, p.190-198.

Cornea, V. Impactul social al descentralizării. În: Administrația publică în perspectiva integrării europene. Inst.de Șt. Administrative din Rep. Moldova; red.Claudia Crăciun, Boris Negru, Nicolae Romandăș. – Ch.:S.n., 2007, p.366-371.

Cornea, V. Inovații sociale la nivelul colectivităților locale. În: Dezvoltare comunitară în Republica Moldova: realități și perspective: Materialele Conf.Naț., 26-26 oct. 2006/coord.: Grigore Vasilecu. - Ch.: Elena – V-I.SRL, 2006, p.110-115.

Cornea, V. Modernizarea administrației publice locale. În: Conferința științifică de totalizare a activității de cercetare a cadrelor didactice, 20 aprilie 2007.- Cahul: USC, 2007, p.152-157.

Cornea, V. Oportunități și perspective de dezvoltare a Regiunii Sud:

abordare sociologică. În: Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice. - Chișinău, 2008, nr.1, p.118-122.

Cornea, V. Rolul administrației publice locale în asigurarea calității vieții. În: Dezvoltarea umană: impactul proceselor de transformare a societății moldave. - Ch.: UASM, 2007, p.482-488.

Cornea, V. Rolul administrației publice locale în prestarea serviciilor sociale. În: Analele științifice ale USM. Seria "Științe socioumanistice", Vol. III. - Ch.: 2006, p.79-83.

Costea, M. Introducere în administrația publică.- București: Editura Economică, 2000.

Crăciun, C. Deontologia funcționarului. În: Administrarea Publică, 2002, nr.2, p.63.

Creangă, I. Formele legale de protecție a administrației publice și a mandatului alesului local. În: Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova.- Chișinău, 2000, p. 47-63.

Deliu, T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. În: Administrarea Publică, 2003, nr.1, p.14-20.

Descentralizare, autonomie, federalism? – Practica și principiile de organizare statală ca bază a concilierii naționale și securității: (Materialele Conferinței, Chișinău, 7-8 noiembrie 1994).- Chișinău, 1995.

Dezvoltarea capacităților de guvernare: provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. Comunicări selectate de la cea de-a 11-a conferință anuală NISPAcee, București 2003.- Chișinău: OO „Raza Soarelui”, 2005

Dincă, D. Tehnici și metode de elaborare și adoptare a deciziei administrative. Suport de curs.- București, SNSPA, 2005

Filip Gh., Onofrei M. Administrația publică.- Iași, 1999.

Filipescu, I. Domeniul public și privat al statului și al unităților teritorial-administrative. În: Dreptul, 1994, nr. 5-6, p. 75-83.

Furdui, V. Ghidul juridic al alesului local.- Chișinău, 2004.

Furdui, V. Politica de personal în administrație publică. În: Funcționarul public, 2003, nr. 1, p. 5.

Ganenco, L. Probleme ale politicii de personal în practica administrației publice.- Chișinău, 2002.

Ghidul primarului, coordonator V.Popa.- Chișinău: SC „Tehnologii intelectuale”, 2005

Ghițiu, L. Specificul managementului resurselor umane în administrația publică. În: Integritatea în serviciul public: repere etice.

Materialele conferinței internaționale științifico-practice, Chișinău, 27 octombrie 2006.- Chișinău: Transparency International - Moldova, 2006, p.159-162.

Guțuleac, V., Boghin, A. Responsabilitatea și răspunderea juridică - metode de constrângere în administrarea public. În: Legea și viața, 2009, nr.1, pag.13.

Guțuleac, V., Iacoveț, V. Probleme de elaborare și emitere a actelor administrative. În: Legea și viața, 2010, nr.1, pag.5.

Henry, N., Administrație publică și afaceri publice.- Chișinău : Cartier, 2005.

Ivan, St., Bădescu, M., Neagu, A. Administrație publică.- București: Lumina Lex, 2002.

Justiția juvenilă în Republica Moldova. Raport de evaluare 2002-2003.- Chișinău, 2003.

Livondovschi, R. Integrarea europeană prin intermediul turismului rural. În: Economica, 2002, nr. 5, p. 95-97.

Livondovschi, R. Turismul rural. Concept și definiții. În: Economica, 2001, nr. 4, p. 91-94.

Malic, Gh. Codul electoral – aspecte neconstituționale. În: Revista Națională de Drept, 2004, nr. 5, p. 55-58.

Manda, C. Administrația publică și cetățeanul: structuri. Autorități. Informație publică.- București, 1997.

Manole, T. Finanțele publice locale în contextul reformei administrativ-teritoriale. În: Administrarea publică, 2003, nr.4, p. 72-84.

Manole, T. Finanțele publice locale și rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale.- Chișinău, 2002.

Matei, A. Analiza sistemelor administrației publice.- București: Editura Economică, 2003.

Mărgineanu, S. Capitalul uman – o necunoscută în ecuația dezvoltării. În: Revista economică, 2001, nr. 3, p. 46-51.

Mitea, A., Băncuță, A., Polifrone, A-M., Ciucardel, M. Auditul de sistem în instituțiile publice - București: Editura Ministerului Administrației și Internelor, 2006

Mocanu, V. Descentralizarea și serviciile publice locale. În: Descentralizarea finanțelor locale.- Chișinău, 2002, p. 176-203.

Mocanu, V. Problemele organizării serviciilor publice: cadrul juridic și procedurile de constituire. În: Cartea albă. Situația autonomiei locale

în Republica Moldova.- Chișinău: Cartier, 2000, p. 104-121.

Moșneaga V., Tanasă R. Referendumul local în Republica Moldova. În: Moldoscopia (Probleme de analiză politică). Partea XLIII.- Chișinău, 2008, p.73-74.

Moșpan, A. Rolul Administrației Publice în asigurarea drepturilor omului. În: Administrația Publică, 2002, nr. 2, p. 56-61.

Munteanu, I. Dezvoltări regionale în Republica Moldova. Chișinău: Cartier, 2000.

Munteanu, I. Analiza puterilor locale: metodă și concept.- Chișinău: Editura TISH, 2004.

Munteanu, I. Auditul intern: un element-cheie al autonomiei locale descentralizate. În: Descentralizarea: elementele unui model. Inst. Pentru Dezvoltare și Inițiative sociale IDIS „Viitorul”. – Ch.: TISH, 2006

Munteanu, I. Dezvoltarea democrației locale: privire de ansamblu. În: Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova.- Chișinău, 2000, p. 39-46.

Munteanu, I. Mobilizarea resurselor financiare pentru programele și proiectele de interes regional în Republica Moldova. În: Descentralizarea finanțelor locale.- Chișinău, 2002, p. 28-51.

Negoită, A. Drept administrativ și știința administrației.- București, 1993.

Nivelul intermediar al administrației în țările europene: Democrație în pofida complexității?- Chișinău: OO „Raza Soarelui”, 2002.

Orlov, M. Drept administrativ.- Chișinău, 2001.

Oroveanu, M., Tratat de știința administrației.- București: Editura CERMA, 1996.

Popa V. Efectele descentralizării: Rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. – Chișinău: TISH, 2008,

Popa, E. Autonomia locală în România.- București: ALL BECK, 1999.

Popa, V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. În: Cartea albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova.- Chișinău: Cartier, 2000, p. 5-22.

Popa, V. Lecțiile descentralizării.- Chișinău: TISH, 2003.

Popa, V., Munteanu, I., Mocanu, V. De la centralism spre descentralizare.- Chișinău, 1998.

Popescu C.-L. Autonomia locală și integrarea europeană.- București: ALL BECK, 1999.

Preda, M. Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român.- București: Lumina Lex, 1999.

Preguza, I. Statutul funcționarului public. În: Administrarea Publică 1994, nr.4.

Profiroi, A., Racoviceanu, S., Țărălungă, N. Dezvoltarea economică locală.- București, 1999.

Roșcovan, M. Ghid de cooperare transfrontalieră.- Chișinău: Epigraf, 2003.

Rotaru, M. Consiliul local - autoritate administrativă reprezentativă. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr.7, pag.48.

Săgeată, D.R. Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului.- București: Top Form, 2006.

Simon, Herbert A., Donald, W. Smithburg, Thompson, Victor A. Administrație publică. Chișinău : Editura Cartier, 2004.

Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației (coord.: Nicolescu O.). - București: Editura Economică, 2000,

Sîmboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: Moldoscopia (Probleme de analiză politică). Partea XLIII.-Chișinău, 2008, p.5-22.

Sîmboteanu, A. Reforma administrației publice în Republica Moldova.- Chișinău, 2001.

Sîmboteanu, A. Teoria administrației publice: Suport de curs. - Chișinău: CEP al USM, 2008, p.83.

Starciuc, L. Autonomia locală – conceptul și practica internațională privind garantarea constituțională. În: Administrarea publică, 2004, nr. 1-2, p. 231-236.

Șaptefrăț, T. Concepții și teorii privind dezvoltarea administrației. În: Administrarea publică, 2003, nr. 4, p. 26-32.

Șaptefrăț, T. Forme și metode în administrația publică. În: Administrarea publică, 2003, nr. 1, p. 26-32.

Tatarov, S. Statutul alesului local și incompatibilitățile acestuia. În: Legea și viața, 2004, nr. 7, p. 48-54.

Vedinaș, V. Statutul funcționarului public.- București: Nemira, 1998.

Viziru, E. Corelația autonomie locală, descentralizare și dezvoltare economică regională. În: Descentralizarea finanțelor locale.- Chișinău, 2001, p.118-145.

Zubco, V. Reprezentantul statului în teritoriu în dreptul comparat.- Chișinău, 2002.